

# КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В УКРАИНЕ: ОБЗОР ПОСЛЕДНИХ НАРАБОТОК И ДЕБАТОВ<sup>1</sup>

## РЕЗЮМЕ

Конституционную реформу рассматривают как краеугольный камень изменений политического и правового строя Украины. Процесс трансформации начался в марте 2015 года, когда Президент Украины своим Указом создал Конституционную Комиссию (КК), имеющую смешанный состав из 55 политиков и экспертов. Комиссия будет разрабатывать и подавать предложения по конституционной реформе Президенту, который будет принимать решение о внесении их на голосование в Верховную Раду. Хотя он и имеет право изменять проекты КК, ожидается, что он воздержится от таких действий, ведь это подорвало бы авторитет КК.

В настоящее время Комиссия состоит из трех рабочих групп: по децентрализации, судебной реформе и правам человека. Рабочая группа по децентрализации, возглавляемая Председателем Верховной Рады Украины Владимиром Гройсманом, уже подошла к заключительному этапу работы, и ожидается, что скоро она представит пакет проектов соответствующих изменений на пленарном заседании Комиссии. Реформа по децентрализации является неотложной с учетом местных выборов, запланированных на октябрь, и обязательств по второму Минскому соглашению. Существует риск замедления этого процесса в рабочей группе из-за дебатов относительно противопоставления полномочий Президента полномочиям правительства и парламента. Противоречия по этому вопросу, препятствовавшие реформам еще со времен Оранжевой революции, трудноразрешимы, ведь ни Президент, ни Премьер-министр не могут заручиться 2/3 голосов в парламенте,

необходимых для принятия конституционных реформ. Впрочем, вероятно, что предложенные реформы не будут затрагивать эти вопросы. Ожидается, что другие две рабочие группы разработают и представят проекты изменений на пленарном заседании Комиссии в июне.

DRI представлена в Комиссии в качестве наблюдателя. Настоящий отчет в основном составлен по результатам участия и наблюдений на пленарных заседаниях Комиссии и рабочих групп. Хотя развернутую оценку предложенных изменений можно будет дать только после их согласования, во всех трех рабочих группах наблюдается тенденция приводить отдельные разделы Конституции в соответствие с долгосрочными рекомендациями европейских институций, в частности, Венецианской комиссии Совета Европы (Совет Европы представлен в Комиссии несколькими наблюдателями). Если эта тенденция не изменится и парламент примет законопроекты, отражающие обязательства перед европейским сообществом, это будет важным достижением на пути реформ.

Существуют некоторые основания для беспокойства: из-за необходимости срочных реформ не исключено, что изменения будут приниматься по принципу "колбасной нарезки" (внесение разрозненных изменений в Конституцию в зависимости от того, какой законопроект подготовлен первым), что может привести к несогласованности между различными реформируемыми разделами Конституции. Следует заметить, что Комиссия не имеет четких сроков работы. Она может по собственному решению начать рассмотрение других вопросов в дополнение к трем вышеуказанным сферам деятельности. Другим поводом для беспокойства является отсутствие общественных консультаций и информационной кампании. Хотя в состав Комиссии входят представители гражданского общества и международные наблюдатели, которые способствуют обмену информацией, систематическая работа по организации консультаций с заинтересованной общественностью или распространения информации пока не проводилась. Несмотря на то, что

<sup>1</sup> Настоящий аналитический отчет в оригинале на английском языке подготовлен Андреем Козловым и Михаэлем Майером-Резенде из Democracy Reporting International.

поспешность реформ очевидно затрудняет проведение широких общественных обсуждений, необходимо лучше информировать общество о предложенных изменениях перед возможным внесением их на голосование в парламент.

## 1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

3 марта 2015 года Президент Порошенко подписал Указ<sup>2</sup> о создании Конституционной Комиссии как специального вспомогательного органа при Президенте Украины и утвердил Положение о ней. Комиссия может выполнять исключительно совещательную роль, поскольку, согласно Конституции, право законодательной инициативы по внесению изменений в Конституцию имеет Президент или 150 народных депутатов. Однако состав Комиссии делает ее решения весьма весомыми, особенно они будут приняты единогласно или преобладающим большинством голосов.

Другой Указ Президента Украины от 3 марта<sup>3</sup> утверждает предложенный список членов Комиссии, которую возглавляет Председатель Верховной Рады Украины Владимир Гройсман, а также двое выдающихся ученых в области права – профессор Владимир Буткевич, судья ЕСПЧ в отставке, и профессор Виктор Мусияк, являющиеся заместителями Председателя Комиссии. Алексей Филатов, заместитель Главы Администрации Президента, был назначен секретарем Комиссии. Кроме этих четырех участников, в состав Комиссии входит еще 51 человек. Они представляют все парламентские фракции, ведущие юридические вузы и экспертные центры со всей страны, включая Донецк, Луганск и АР Крым.<sup>4</sup> Некоторые члены Комиссии являются представителями общественных организаций. В список также входят трое бывших Президентов Украины.

Кроме того, 13 экспертов были привлечены в качестве наблюдателей по представлению международных организаций, таких как Совет Европы, ЕС, ОБСЕ и Democracy Reporting International. Эти эксперты могут участвовать во всех сессиях и выступать, однако не имеют права голоса.

Хотя Указ Президента Украины определяет общий круг вопросов, Конституционная Комиссия решила сконцентрироваться на следующих трех темах: права человека, правосудие и децентрализация. Их будут обсуждать в трех специализированных рабочих группах. Каждый член Комиссии, в принципе, может участвовать в любой из рабочих групп. На данный момент 17 из них выбрали права человека, 28 – судебную реформу, а 35 – децентрализацию (некоторые желают посещать две или все рабочие группы, хотя фактический показатель посещения достаточно низкий). Председатель КК во время дискуссии предложил, чтобы в дальнейшем Комиссия могла начать дебаты и принятие решений также по другим вопросам. Указ Президента

Украины не устанавливает предельных сроков существования Комиссии, следовательно, вполне возможно, что Комиссия со временем будет рассматривать более широкий круг вопросов.

## 2. ПРОГРЕСС

Комиссия достигла существенного прогресса в рабочей группе по децентрализации. Консолидированный законопроект уже разработан и представлен на рассмотрение. Он создан на основе существовавших ранее законопроектов. Децентрализация является одним из вопросов, представляющих наибольший политический интерес ввиду обязательств по второму Минскому соглашению, а также местных выборов, запланированных на октябрь. Ожидается, что осенью пройдут выборы в уже реформированные органы местного самоуправления. Рабочие группы по правосудию и правам человека, начавшие создание своих проектов с нуля, закончат свою часть работы позже, чем группа по децентрализации. Несмотря на это, все три группы стараются успеть представить свои проекты на рассмотрение пленарному заседанию Комиссии как можно скорее. Поскольку процесс идет быстрыми темпами, общественности сложно наблюдать за ним и участвовать в систематических консультациях.

На данный момент Комиссия провела два пленарных заседания. Третье было отложено на конец июня. Наиболее вероятной причиной этого является необходимость согласовать предложенные изменения в Конституцию в части децентрализации с законопроектами о местных выборах, зарегистрированными в Верховной Раде в конце мая, а также провести заседание соответствующих рабочих групп после этого, но перед пленарным заседанием КК.

Что касается сути реформ, некоторые члены различных рабочих групп выступают за включение в Конституцию так называемой концепции органического закона, а также изменения требований относительно того, каким большинством необходимо принимать некоторые важные законы – например, по судебной системе или правам человека. Идея заключается в том, что принятие органических законов квалифицированным большинством не менее чем 3/5 от общего состава ВР (270 народных депутатов) лучше защищает важнейшее законодательство от использования в своих политических целях большинством, преобладающим на момент его принятия.

### 2.1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Рабочая группа под председательством Владимира Гройсмана, Председателя ВРУ, к настоящему времени провела три заседания. С самого начала рабочая группа обсуждала два законопроекта: один, воспроизводящий законопроект Президента, был подан в парламент в июне прошлого года, однако отозван в ноябре; другой продвигает группа экспертов под руководством Юрия Ганущака из гражданской инициативы "Реанимационный пакет реформ". Оба законопроекта предусматривают децентрализацию государственной власти и расширение полномочий органов местного самоуправления, но главное отличие между ними заключается в том, что законопроект Президента рассматривает вопрос полномочий центральных органов государственной власти, например, право Президента увольнять с должности Генерального прокурора. Законопроект Президента также

<sup>2</sup> См. Указ от 3 марта 2015 года № 119/2015, украинская версия доступна по ссылке: <http://www.president.gov.ua/documents/19018.html>.

<sup>3</sup> См. Указ от 3 марта 2015 года № 119/2015, украинская версия доступна по ссылке: <http://www.president.gov.ua/documents/19212.html>.

<sup>4</sup> Трое членов группы являются сотрудниками университетов с Донбасса: из Донецка, Луганска и Мариуполя соответственно. Первые два университета перемещены с территории боевых действий.

предусматривал назначение Президентом местных уполномоченных лиц, основной задачей которых является мониторинг соблюдения Конституции и законов на местном уровне (они так и назывались, "представители Президента", согласно законопроекту), в то время как проект Юрия Ганущака закреплял эти полномочия за правительством.

Позже членам рабочей группы и некоторым другим экспертам предложили обсудить способы объединения двух законопроектов на нескольких закрытых встречах. Эта практика вызвала обеспокоенность относительно открытости и инклюзивности процесса, несмотря на очевидно положительный результат, а именно, разработку единой концепции. Законопроекты, основанные на этой концепции, сосредотачивались только на вопросах децентрализации, исключая из повестки дня спорные вопросы распределения полномочий, а также системы сдерживаний и противовесов.

Новые законопроекты ликвидируют действующую «вертикаль» местных государственных администраций, большинство полномочий передается органам местного самоуправления на базовом уровне (большой город, малый город, село, поселок) по принципу субсидиарности. Сочетание нескольких административно-территориальных единиц базового уровня образует местную общину, несколько местных общин образуют район (уезд). Концепция регионов (которые называются областями и могут быть переименованы в волости), особого статуса Киева и Севастополя, а также районов, является важной с учетом внедрения совместных региональных проектов по административным соглашениям. В состав органов местного самоуправления входят представительские (советы) и исполнительные органы, которые возглавляют руководители, называемые главами территориальных сообществ. Особенности самоуправления Киева и Севастополя как городов с особым статусом будут определены законом, а не Конституцией.

Важной инновацией является то, что дата проведения местных выборов будет определяться исключительно законом, а не решением парламента. При режиме Януковича выборы не были проведены в более чем 200 территориальных общинах, в том числе в Киеве.

Государственную власть будут представлять государственные урядники (префекты) на уровне районов и областей. Их будет назначать и увольнять Президент по представлению Правительства (компромиссное решение). Государственные урядники будут следить за соответствием актов органов местного самоуправления Конституции и законам Украины. Они будут иметь право приостановить действие этих актов и обратиться в [административный] суд, координировать территориальные подразделения центральных органов исполнительной власти, а в случае введения военного или чрезвычайного положения – управлять и организовывать деятельность на уровне района и области.

Президент имеет право досрочно прекратить, по представлению государственного чиновника, полномочия органа местного самоуправления, если последний превышает свои полномочия, определенные Конституцией и другими законами Украины. В таком случае будет назначен временный уполномоченный, который будет руководить деятельностью исполнительных

органов и органов местного самоуправления; внеочередные выборы должны быть проведены не позднее чем через 90 дней. Последнее положение вызвало оживленные дискуссии о том, как, с одной стороны, закрепить за Президентом эффективный инструмент против узурпации центральной власти органами местного самоуправления, как уже случилось во время конфликта на Востоке, а с другой стороны, обезопасить полномочия относительно местного самоуправления от узурпации Президентом по политическим мотивам. Риски и возможные средства защиты прав (в том числе обращение в суд) еще обсуждаются группой.

Другим дискуссионным вопросом является отсутствие в Конституции исчерпывающего списка оснований для увольнения государственного урядника с должности. Это дает возможность произвольного увольнения урядников по политическим мотивам, несмотря на то, что они являются государственными служащими.

Продолжаются обсуждения таких аспектов переходных положений, как сроки трансформации существующих органов местного самоуправления, приспособление к их новой структуре, назначение государственных урядников и условия проведения новых выборов на территориях, где будут созданы новые административные единицы, а также права Президента приостанавливать полномочия действующих органов местного самоуправления.

После обсуждения этих и многих других вопросов на открытых заседаниях 12-13 мая некоторые члены рабочей группы проводили консультации за закрытыми дверями. Возможно, это вызвано попыткой согласовать вопрос децентрализации с недавними законопроектами, зарегистрированными в Верховной Раде в конце мая. Ожидается, что перед окончательным утверждением "полуфинальный" законопроект будут широко и подробно обсуждать как в рабочей группе, так и полным составом Конституционной Комиссии.

## 2.2. ПРАВОСУДИЕ

Рабочая группа, возглавляемая Алексеем Филатовым, заместителем Главы Администрации Президента, провела 5 заседаний. Уже существует законопроект, предложенный группой ученых и экспертов, состав которой частично совпадает с уже упомянутой группой по децентрализации, возглавляемой Сергеем Головатым, который также ассоциируется с Реанимационным пакетом реформ. Законопроект предусматривает параллельную структуру общих и административных судов, соответственно, Верховный Суд и Высший административный суд будут высшими органами в их системе. Таким образом, Высший совет юстиции (ВСЮ) становится единственным органом, на который возложено управление всеми основными аспектами судебной системы. Законопроект также включает прокуратуру в состав судебной системы и, кажется, обеспечивает гарантии независимости судей, соответствующие рекомендациям Венецианской комиссии. Существуют еще законопроекты, предложенные другими членами рабочей группы и Верховным Судом. Рабочая группа решила не брать за основу ни один из законопроектов, а вместо этого принять концептуальные решения по объединенным ключевым моментам и противоречивым вопросам, а затем продолжить разработку проекта. Поскольку времени осталось мало, а график рабочей группы предусматривает только одну неделю на

разработку проекта, такой подход позволяет предполагать существование другого обобщенного законопроекта, в который легко можно будет включить приемлемые формулы.

Из-за крайне активных дискуссий группа отстает от повестки дня на одно заседание. Она уже обсудила содержание и структуру раздела "Правосудие", требования к судьям, процедуры назначения и увольнения судей, гарантии для судей, их функциональный иммунитет, а также то, какой орган будет осуществлять отбор судей и надзор за их деятельностью. Некоторые из этих вопросов уже решены; другие оставлены для дальнейшей дискуссии или рассмотрения Конституционной Комиссией. Финансирование судов и судейское самоуправление все еще обсуждаются, такие вопросы как судебная система, юрисдикция, адвокатура, прокуратура, исполнение судебных решений, положение о Конституционном суде Украины и переходные положения также требуют рассмотрения. Ожидается, что законопроект будет представлен в июне.

Относительно структуры раздела, инновация заключается в том, что положения о прокуратуре войдут в состав раздела "Правосудие". Основные требования к судьям будут изложены в Конституции. Минимальный возраст судьи будет повышен с 25 до 30 лет, минимально необходимый стаж работы на юридических должностях - с 3 до 5-7 лет.<sup>5</sup>

Судей будет назначать Президент по представлению Высшего совета юстиции, таким образом, участие парламента будет исключено. Поскольку роль Президента в этом плане является церемониальной, процедура будет избавлена от политического влияния. Также предлагается отменить существующий пятилетний "испытательный срок" и сразу назначать судей на должность бессрочно. Мнения относительно роли Президента в переводе и увольнении судей разделились.<sup>6</sup>

Участники рабочей группы согласовали, что необходимо разграничивать увольнение (которое является целенаправленным действием соответствующего органа с учетом определенных обстоятельств) и прекращение полномочий судьи (автоматически наступающее при определенных юридических фактах - смерти, достижении возраста в 65 лет, и др.). Что касается других оснований для увольнения, достаточно размытая формулировка "за нарушение присяги", которую можно было произвольно применять для давления на судей, была предварительно заменена "дисциплинарным правонарушением, несовместимым со статусом судьи". Основания и критерии дисциплинарной ответственности судей определяются исключительно законом.

<sup>5</sup> В этом вопросе точки зрения членов рабочей группы разделились. Предложение относительно 5 лет было поддержано 10 голосами; 7 членов рабочей группы высказались за цифру в 7 лет. Было решено вернуться к дискуссии по этому вопросу на финальной стадии разработки концепции или подать его на рассмотрение пленума КК. Председатель рабочей группы предложил аналогичный подход для любого вопроса, по которому нет единодушия, а разрыв в количестве голосов не является решающим.

<sup>6</sup> Мнение о необходимости исключить Президента из процедур перевода и увольнения победило 10 голосами против 8, что является "не подавляющим большинством", как видно из примечания выше. Однако решение не является окончательным, и роль Президента в процессе станет более понятной в ходе дальнейших дискуссий и голосования.

Ограниченный функциональный иммунитет и концепция индемнитета судей будут внедрены вместо существующего неограниченного иммунитета, который снимается только парламентом, то есть, является политически мотивированным. Согласно предложенному положению, судья может быть задержан или взят под стражу по согласию Высшего совета юстиции, кроме случаев, когда он был арестован на месте преступления или сразу после него. Судьи получают индемнитет от ответственности за вынесение решения, за исключением преступлений или дисциплинарных правонарушений.

Точки зрения рабочей группы вновь разделились при обсуждении того, нужно ли предоставлять Высшему совету юстиции всю полноту власти над судебным корпусом, включая конкурсный отбор судей, их профессиональное обучение и оценку, финансовую и организационную поддержку судов и дисциплинарные производства. Было принято предварительное решение<sup>7</sup> передать эти вопросы другим органам судебной власти, созданным в соответствии с законом. К обсуждению этого вопроса вернуться позднее или передадут его КК для принятия окончательного решения.

Подавляющее большинство согласно с тем, что в Конституции следует упомянуть только Высший совет юстиции. Другие органы и учреждения, такие как Высшая квалификационная и дисциплинарная комиссия судей при Государственной судебной администрации (если так будет решено), будут регулироваться законом.

Высший совет юстиции будет состоять из 19 членов (на одного меньше, чем нынешний состав)<sup>8</sup>, причем большинство сформируют действующие судьи или судьи в отставке, избранные судебным корпусом, как предусматривают европейские стандарты и рекомендует в своих многочисленных заключениях Венецианская комиссия. Из этих 10 членов ВСЮ 9 будут судьями или судьями в отставке, избранными судебным корпусом, а десятый - Председатель Верховного Суда в силу занимаемой должности (судьи Верховного суда избирают председателем суда одного из своих коллег). Таким образом, большинство членов ВСЮ избирается своими коллегами-судьями. Остальные 9 членов назначаются от адвокатуры (2 человека), ученых-правоведов (2 человека) прокуратуры (2 человека) и Президента (3 человека по открытому конкурсу). Министр юстиции и Генеральный прокурор больше не будут членами Высшего совета юстиции в силу занимаемой должности. Члены ВСЮ избираются на 4 года и не могут занимать должность два срока подряд. Однако они могут быть переизбраны на четырехлетний срок позже, что будет способствовать более динамичной ротации людей и идей. Кворум Высшего совета юстиции будет состоять из 15 членов, причем большинство (8 членов) должны составлять судьи и судьи в отставке.

<sup>7</sup> 7 членов рабочей группы проголосовали за то, чтобы Высший совет юстиции был единственным высшим органом судебной власти.

<sup>8</sup> Существовали также предложения избрать 20 и 25 членов этого "судейского большинства", но цифру в 19 членов поддержали 15 голосов против 4.

Высший совет юстиции считается представительным органом судебной власти, полномочия по судейскому самоуправлению будут возложены на другие органы.

Полномочия ВСЮ будут включать, по меньшей мере, следующее:

- 1) Подача представления Президенту о назначении судей;
- 2) Решение вопросов о переводе и увольнении судей/представление по вышеупомянутым вопросам – как будет решено рабочей группой или КК (см. Примечание 6);
- 3) Решение вопросов о прекращении полномочий судьи;
- 4) Согласие на арест и содержание судей под стражей;
- 5) Рассмотрение апелляций на решения, касающиеся привлечения судей к дисциплинарной ответственности/решение вопросов относительно привлечения судей к дисциплинарной ответственности;<sup>9</sup>
- 6) Принятие решения о временном отстранении судей от исполнения обязанностей;
- 7) Осуществление иных полномочий, предоставляемых ВСЮ Конституцией и законами Украины.<sup>10</sup>

Вопрос полномочий Высшего совета юстиции относительно прокуроров еще рассматривается.

### 2.3. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Рабочая группа под председательством бывшего судьи Европейского суда по правам человека, проф. Владимира Буткевича, к настоящему времени провела 12 заседаний. Это единственная рабочая группа, которая заседает открыто. Заседания проводятся в помещении Киево-Могилянской академии и являются открытыми для всех. Рабочая группа имеет достаточно интенсивный график и собирается почти ежедневно.

Во время предыдущих заседаний группа обозначила основной круг вопросов, которые должна решить будущая реформа. Основной проблемой, которую определила группа, было то, что положения действующего раздела «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» не являются нормами прямого действия из-за многочисленных ссылок на законы, необходимые для применения этих прав, а также содержат много ограничений, излишних для демократического общества. Более того, некоторые права изложены таким образом, что их нельзя гарантировать ни в судебном порядке, ни другими средствами, доступными государству.

Понимая, что скорость процесса исключительно важна, члены группы согласовали следующий подход: председатель группы в конце апреля собрал все предложения, группа согласилась, что

Раздел II необходимо переписать, и, определив его структуру, перешла непосредственно к разработке проекта. Было предложено изменить название раздела на "Права человека" во избежание каких-либо различий между правами и свободами, которое в прошлом могло некорректно применяться украинскими судами. Структура раздела базируется на Хартии основоположных прав Европейского Союза; все права должны быть изложены таким образом, чтобы их основным элементом была человеческое достоинство. Хартия объединяет права человека в шесть разделов: достоинство, свободы, равенство, солидарность, гражданские права и правосудие. Положения сформулированы в соответствии с Хартией и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Рабочая группа разработала 18 статей, охватывающих разделы, где речь идет о достоинстве (человеческое достоинство как таковое, право на жизнь, право на неприкосновенность и запрет пыток, запрет рабства и принудительного труда), свободах (право на свободу и безопасность, уважение частной и семейной жизни, право вступать в брак, право на свободу мысли, совести и религии, право на свободу слова, искусства и науки, право на свободу собраний и ассоциации, право на образование, право на собственность, право избирать занятия и заниматься работой, право на убежище и защиту в случае высылки, изгнания или экстрадиции) и равенство (принцип недискриминации, равенство между мужчинами и женщинами, права ребенка). Группа начала разработку проекта законодательных положений о правах, связанных с солидарностью, а также о праве на социальную защиту. Следовательно, она еще должна рассмотреть другие положения раздела относительно солидарности, а также прав граждан и правосудия.

Следует отдельно отметить такие положительные инновации:

- 1) Значительно уменьшено количество ссылок на другие законы, избыток которых приводил к ненадлежащему ограничению прав человека;
- 2) Прямой запрет смертной казни;
- 3) Гарантировано право на личную физическую или психологическую неприкосновенность;
- 4) Не допускается не только принудительный труд, но и рабство;
- 5) Арестованных или задержанных лиц необходимо немедленно информировать об основаниях ареста или задержания, а также о сути предъявляемых им обвинений;
- 6) Срок выдачи судебного ордера на арест сокращен с 72 до 48 часов; в противном случае задержанного необходимо немедленно освободить из-под стражи;
- 7) Свобода выражения в литературе, искусстве, науке является неограниченной, таким образом, эффективно исключается цензура;
- 8) Право на собрания и ассоциации (кроме политических партий) гарантировано всем, не только гражданам страны;
- 9) Предлагается, чтобы закон о принудительном отчуждении имущества в парламенте был поддержан квалифицированным большинством в 2/3 (300), или по меньшей мере в 3/5 (270) голосов;
- 10) Расширен объем положений о запрете дискриминации;
- 11) Граждане, принадлежащие к коренному населению или национальным меньшинствам, получают новые гарантии изучения своего языка или обучения на нем;

<sup>9</sup> Хотя голосование по этому вопросу не проводилось, консенсуса в рабочей группе явно не было. Этот вопрос будет рассмотрен вновь или подан КК для принятия окончательного решения.

<sup>10</sup> В группе продолжается дискуссия о том, должен ли список полномочий быть исчерпывающим. Было отмечено, что, если некоторые дополнительные полномочия могут быть предусмотрены законами, эти законы должны быть органическими и приниматься большинством в 3/5 голосов (270 народных депутатов).

соответствующие государственные и коммунальные учебные заведения будут перечислены и защищены законом.

Рабочая группа намерена еще просмотреть каждую статью (независимо от наличия конкурирующих предложений), когда будет готов текст проекта. После этого "второго чтения" проект будет представлен Конституционной Комиссии.

Рабочая группа организовала консультации с целью получения отзывов от общественности. На открытом четырехчасовом семинаре присутствовали 50 человек.

Рабочая группа также намерена проводить другие общественные мероприятия, возможно, за пределами Киева, с целью информирования научных кругов и общественности по предлагаемой деятельности.

### 3. НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШЕЙ РАБОТЫ

Ожидается, что рабочая группа по децентрализации первой закончит работу и предложит КК окончательный проект. Вероятно, проект от группы по правам человека поступит в июне. В любом случае, работа и в дальнейшем не будет беспроblemной. Во-первых, необходимо достичь консенсуса в рамках каждой рабочей группы по всех законодательных положений и решений КК, особенно в случае серьезных споров в рамках рабочей группы. Во-вторых, КК должна согласовать окончательный текст. Следующее пленарное заседание предварительно запланировано на середину июня; КК планирует рассмотреть проекты предложений от рабочих групп.

### 4. КОММЕНТАРИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЦЕССА

В целом возникает много замечаний к процессу реформ:

- **Несогласованный подход (в стиле "колбасной нарезки")**

Поскольку Указом Президента не предусмотрено никаких конкретных сроков, каждая рабочая группа завершит выполнение своих задач в разное время. В. Гройсман уже объявил, что различные компоненты реформ будут представлены на рассмотрение в разные сроки. Учитывая потребность в быстрой децентрализации, становится понятным его нежелание, чтобы вся Комиссия работала с такой же скоростью, как ее самая медленная рабочая группа. Однако столь прерывистый процесс вызывает риск того, что предложенные изменения не будут согласованы между собой, поскольку все три реформируемые сферы не будут консолидированы. В свою очередь, рабочие группы по правосудию и правам человека будут вынуждены корректировать свои проекты согласно проекту по децентрализации, чтобы обеспечить хоть какую-то согласованность. Также возможно, что будут реформированы лишь некоторые сферы, охваченные Конституцией, и момент реформ в них уже будет упущен, пока будут готовиться изменения в другие разделы. Противоречие между потребностью в быстром проведении и детальной разработке реформ можно сгладить посредством обязательства по более тщательному и систематическому общему пересмотру Конституции через два года, целью которого будет оценка

эффективности изменений, которые мы сейчас разрабатываем, и определение потребности в дополнительных реформах.

- **Смешанный состав: эксперты-правоведы и политики**

Комиссия имеет смешанный состав из политических деятелей и экспертов в области права. В нее входят многие юристы и эксперты, приближенные к гражданскому обществу, что, несомненно, хорошо. Открытость для международных наблюдателей также является положительной чертой Комиссии, поскольку повышает ее прозрачность. В этом смысле Комиссия как инициатива значительно превосходит прошлогодний президентский законопроект, который разрабатывался без консультаций. Включение в ее состав политических деятелей будет способствовать обеспечению парламентской поддержки законопроектов Комиссии необходимыми 2/3 голосов. Однако смешанный состав также имеет свои недостатки. Комиссию не считают нейтральным, технократическим органом. Правила голосования, по которым проект принимается большинством, также ослабляют идею технического органа. Комиссия, которая состояла бы исключительно из экспертов, не обязательно должна была бы голосовать и признавать одно предложение превосходящим другое. В свою очередь, экспертная комиссия может также предложить две версии законопроекта на определенную тематику, обеспечивая техническую обоснованность обеих и оставляя выбор за политиками. Состав Комиссии имеет определенный политический уклон. Однако идея предложить альтернативные положения для законопроектов в случаях, когда нет ни единодушия, ни существенного большинства, уже озвучивалась членами КК; они также признают риски, связанные с внесением альтернатив в парламент, что может расколоть и так нестабильное конституционное большинство в 300 голосов.

- **Общественные консультации**

Указ, которым была учреждена Комиссия, содержит несколько положений об общественных консультациях, но при нынешней реформаторской лихорадке Комиссия не (достаточно) занималась работой по связям с общественностью. Нет четкого политического понимания или воли считать консультации важной частью процесса, следовательно, практически никакие усилия не прикладывались к организации консультаций или информационных кампаний. Основной сайт реформ все еще не содержит достаточно информации о конституционном процессе.<sup>11</sup> Специальный веб-сайт проекта был создан лишь недавно: <http://constitution.gov.ua>.

Хотя пленарные заседания и рабочие группы КК открыты для СМИ, последние нечасто посещают их. Некоторое внимание уделяется только пленарным заседаниям КК, но журналисты предпочитают дискуссиям брифинги Владимира Гройсмана, проходящие после пленарных заседаний. Масс-медиа, в том числе специализированные юридические, редко посещают даже рабочую группу по правам человека, которая придерживается принципа открытых дверей, и на заседание которой допускают

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

без проверки сотрудниками безопасности и удостоверения личности.

## O DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) является непредвзятой, независимой, неприбыльной организацией, зарегистрированной в Берлине, Германия. DRI выступает за участие граждан в политических процессах, подотчетность государственных органов и развитие демократических институций во всем мире. DRI помогает искать местные способы осуществления всеобщего права граждан участвовать в политической жизни страны, закрепленного Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах.

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

## ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ КИЕВСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ ТАРАСА ШЕВЧЕНКО

Институт международных отношений Киевского национального университета им. Тараса Шевченко (ИМО) является ведущим национальным учебным заведением в сфере международных отношений, политологии, международного, европейского и сравнительного правоведения, международных экономических связей, бизнеса и информации в структуре крупнейшего университета Украины. ИМО является местным партнером DRI в реализации проекта по независимому, непредвзятому и профессиональному мониторингу политических реформ в Украине в свете ее обязательств перед международным сообществом и соблюдения европейских стандартов.

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

Публикация разработана в рамках проекта, целью которого является мониторинг прозрачности реформ в Украине. Проект финансируется Министерством иностранных дел Германии. Democracy Reporting International и Киевский национальный университет им. Тараса Шевченко несут исключительную ответственность за содержание настоящей публикации, которое ни при каких обстоятельствах не может считаться выражающим точку зрения Министерства иностранных дел Германии.

