

**Остапенко О. Г.,**  
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародної економіки  
Харківського національного автомобільно-дорожнього університету

## РЕАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНОЮ ПОЛІТИЧНИХ ЦІЛЕЙ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

### REALIZATION OF POLITICAL AIMS OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BY UKRAINE

У статті здійснюється аналіз напрямків реалізації політичних цілей Угоди про асоціацію, яка була підписана Україною і ратифікована державами – членами ЄС, із запровадження основоположних європейських цінностей: демократії, верховенства права, поваги до прав людини та стандартів європейської системи безпеки. Процес конституційних перетворень відбувається через втілення вказаних цінностей шляхом удосконалення чинного законодавства і приведення у відповідність до європейських стандартів, проте цей процес відбувається не завжди науково обгрунтовано і має «політичне підґрунтя», що свідчить про прояв не демократії, а авторитаризму чинної влади.

**Ключові слова:** конституційна реформа, децентралізація, європейські цінності, Угода про асоціацію.

В статье анализируются направления реализации политических целей Соглашения об ассоциации, которое было подписано Украиной и ратифицировано государствами – членами ЕС, по внедрению основополагающих европейских ценностей: демократии, верховенства права, уважения к правам человека и стандартов европейской системы безопасности. Процесс конституционных преобразований осуществляется через воплощение указанных ценностей путем усовершенствования действующего законодательства и приведения в соответствие с европейскими стандартами, однако этот процесс происходит не всегда научно обоснованно и имеет «политическую подоплеку», свидетельствующие о проявлении не демократии, а авторитаризма действующей власти.

**Ключевые слова:** конституционная реформа, децентрализация, европейские ценности, Соглашение об ассоциации.

Given article analyzes the realization directions of political aims of the Association Agreement, signed by Ukrainian government and ratified by other heads of member states of the EU, on application of general European principles: democracy, rule of law, respect for human rights and standards of European security system. The process of constitutional reformation is fulfilled through the application of mentioned values by improvement of the law in force and by its reorganization due to the European standards, but this process not always has scientific basis and “political reason” which show not democracy but authoritarianism of the heading powers.

**Key words:** constitutional reform, decentralization, European standards and values, Association Agreement.

Підписання Україною Угоди про асоціацію у 2014 р. та її ратифікація державами – членами ЄС протягом 2015-початку 2016 р. зумовлює подальші процеси демократичних перетворень у нашій державі. Майбутнє України як розвиненої європейської держави, незалежної й безпечної, пов'язано з належною реалізацією політичних та економічних цілей вказаної Угоди. Проблеми імплементації норм та європейських стандартів є предметом досліджень у різних галузях права. У конституційному аспекті проблеми імплементації норм європейського права досліджувалися, зокрема Л. Лозовською, В. Муравйовим, Р. Петровим. Питання реформування державного устрою та організації публічної влади, в тому числі децентралізації, розглядали вітчизняні й зарубіжні вчені, зокрема, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бориславська, В. Борденюк, В. Вакуленко, І. Завєруха, В. Князєв, В. Куйбіда, В. Кравченко, М. Мельник, Ю. Панейко, М. Пітцик, В. Погорілко, Ф. Пухтинський, А. Ткачук, О. Фрицький, А. Школик тощо.

**Метою статті** є аналіз напрямків реалізації політичних цілей Угоди про асоціацію та імплементації європейських стандартів.

Політична мета Угоди про асоціацію полягає у поглибленні реалізації «європейського вибору» України, що означає запровадження основоположних європейських цінностей: демократії, верховенства права, поваги до прав людини та стандартів європейської системи безпеки. Водночас Угода не

передбачає набуття членства у ЄС, не виключаючи цього у довгостроковій перспективі. Економічна мета передбачає модернізацію української економіки за рахунок нарощування обсягів торгівлі з ЄС та іншими країнами, а також реформування регулювання економіки відповідно до передової європейської практики. За умови покращення бізнес-клімату Україна може стати привабливим об'єктом для іноземних і внутрішніх інвестицій для подальшого виробництва продукції на експорт до ЄС та на інші ринки світу [1, с. 1]. Для модернізації України необхідно привести у відповідність українські стандарти стандартам ЄС, зокрема в рамках конституційної реформи потребує створення ефективна система «стримувань і противаг» між гілками влади і зміцнення органів місцевого самоврядування [1, с. 3]. При цьому наголошується, що передумовою загального успіху Угоди й економічного майбутнього України є успішність антикорупційної політики, а також вирішення низки ключових проблем, пов'язаних із функціонуванням судової системи, прокуратури й антикорупційного бюро [1, с. 4].

Стаття 6 Угоди про асоціацію закріпила, що Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема стабільності і дієвості демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини й основоположних свобод, про які йдеться також у статті 14 цієї Угоди.

В рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості й боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки відбуватиметься на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

Серед пріоритетних напрямків реалізації політичних цілей слід зазначити проведення конституційної реформи, спрямованої на децентралізацію, створення ефективної системи стримувань і противаг між органами державної влади, реформування державного управління, виборчої й судової системи та у сфері прав людини. Так, утворена у 2015 р. Конституційна комісія розробила три законопроекти: щодо децентралізації, судової системи і внесення змін до розділу Конституції про права людини.

Однак прийняття законопроекту щодо децентралізації влади так і не відбулося, зокрема через дискусію щодо питання встановлення окремим законом особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької й Луганської областей. Законопроект передбачав скасування місцевих державних адміністрацій, а виконавча влада в районах і областях, у Києві та Севастополі повинна була здійснюватися префектом. Пропонувалися зміни у системі адміністративно-територіального устрою України, яку склали адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Крім того, законопроектом органами місцевого самоврядування визнавалася рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади.

Реформування виборчої системи відбулося, зокрема, шляхом прийняття Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р., яким передбачено проведення виборів депутатів сільських, селищних рад, сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою, ніж 90 тисяч) голови та старости, що проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах; вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою, ніж 90 тисяч) голови – за мажоритарною системою абсолютної більшості, а вибори депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад – за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Законом було запроваджено 5% прохідний бар'єр, що може позбавити невеликі та нещодавно створені партії можливості взяти участь у розподілі мандатів (науковці пропонують зменшити його до 3%).

Проведені восени 2015 р. місцеві вибори продемонстрували недоліки і прогалини цього Закону, зокрема передбачено механізм самовисування лише для сільського, селищного, міського голови і для сіль-

ських та селищних рад, а право висування кандидатів до місцевих (крім сільських та селищних) рад реалізується громадянами України виключно через місцеві організації партій. Обмежуючи можливість для самовисування, Закон змушує місцевих громадських діячів та активістів домовлятися з партійною елітою для здобуття місця у списку. Очевидно, що в результаті таких домовленостей особа буде вимушена йти на компроміс у питаннях власного бачення розвитку регіону, брати на себе певні зобов'язання чи навіть сплачувати партії гроші), можливість отримання депутатських мандатів відразу декількома депутатами від одного виборчого округу, в той час як деякі округи виявилися непередставленими (статистика виборів у Київську міську раду була тому підтвердженням: 85 округів матимуть у Київській по одному народному обранцю, 15 округів – по два депутати, а 20 округів – взагалі не матимуть власного представника в Київській). Передбачена законом система підрахунку голосів у радах (окрім сільської та селищної) породила конкурентну боротьбу всередині партії – кожен із кандидатів зацікавлений, щоб його колега по партії набрав якомога менше в своєму окрузі, оскільки (в разі подолання партією 5% бар'єру) визначення обраних кандидатів відбувається саме шляхом співставлення відсотків підтримки кандидатів у відповідних округах. Правники вказують, що в перших проектах Закону пропонувалося проведення співставлення за кількістю голосів, а не за їх відсотком, проте в остаточній редакції це положення було відкинуте. Виходячи з цього, можлива парадоксальна ситуація, за якої кандидат приніс своїй партії більше голосів, аніж його однопартієць, проте не отримав мандат, оскільки через суттєві розбіжності в розмірі округів отримав менший відсоток голосів у своєму окрузі. Виходячи з цього, пропонується як варіант переглянути принцип розрахунку черги отримання мандату всередині партії [2].

Аналіз механізму формування складу територіальних і дільничних виборчих комісій (далі – ТВК та ДВК) свідчить про захист інтересів великих парламентських партій. З передбаченої Законом кількості членів ТВК (9–18 осіб) кожна партія, про утворення фракції якої було оголошено на черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання, при подачі кандидатур має квоту в 2 гарантованих місця у комісії. Аналогічна ситуація передбачена і для ДВК, де кожна парламентська партія у разі подачі кандидатур має 1 гарантоване місце. Ті ж партії, що не мають фракції у Верховній Раді України, можуть розраховувати на представництво в комісіях лише у випадку перемоги на жеребкуванні. Таким чином, необхідно запровадити рівні умови для парламентських і непарламентських партій під час жеребкування [2]. Крім того, як вказує А. Пашинський, ст. 17 Закону уповноважує ТВК із відповідних місцевих виборів утворювати виборчі округи у кількості, визначеній ЦВК. При цьому кількість виборців в округах повинна бути «приблизно рівною» та «за можливістю максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу». Незважаючи

на це, в окремих округах були зафіксовані істотні відхилення від цього правила. Зокрема, територіальний виборчий округ (ТВО) № 1 з виборів депутатів Збарзької районної ради нараховував 10360 виборців, тоді як середня кількість виборців у ТВО по відповідному багатомандатному округу складає 1163 виборці (перевищення в 9 разів); у ТВО № 9 з виборів депутатів Харківської міської ради нараховував більше 60 тис. виборців, у той час як у ТВО № 78 – близько 5 тис. (різниця в 12 разів). Такі значні розходження в кількості виборців є порушенням принципу рівності та репрезентативності, адже фактично «вага» голосу виборця суттєво відрізняється в залежності від округу. Автор пропонує, виходячи з п. 15 рекомендацій Венеціанської комісії, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 року, щоб максимально припустиме відхилення кількості виборців по округам «звичайно не мало б перевищувати 10%» (чи щонайбільше 15% за виняткових обставин). Отже, слід доповнити ст. 17 Закону положенням про відповідні граничні межі відхилення кількості виборців в округах [2].

Однією з новел Закону була гендерна квота: представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30% від загальної кількості (ч. 3 ст. 4 Закону). Однак Законом не передбачено санкцій за недотримання цієї гарантії. Виходячи з цього, ЦВК постановою від 23 вересня 2015 року № 362 затвердила Роз'яснення, в якому зазначила, що, оскільки дане положення відсутнє в переліку підстав для відмови в реєстрації (ч. 1 ст. 46), відмова реєструвати кандидатів через недотримання гендерної квоти не допускається. В результаті розгляду судових справ із цього питання Вищий адміністративний суд констатував декларативність положення Закону про гендерну квоту і залишив п. 4 Роз'яснення ЦВК у силі. Таким чином, на виконання Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966), Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979), Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» необхідно вдосконалити положення виборчого закону і включити в закріпленій ч. 1 ст. 46 Закону перелік підстав для відмови у реєстрації кандидата в депутати недотримання гендерної квоти [2].

Враховуючи реалії сьогодення і наявність в Україні такої категорії громадян, як внутрішньо переміщені особи, що зареєстровані на окупованій частині Донецької й Луганської областей та в Автономній Республіці Крим (де згідно з п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону вибори не проводяться), можуть не мати права голосу, оскільки ст. 3 Закону обов'язковою умовою для реалізації права голосу встановлює належність до відповідної територіальної громади та проживання в межах відповідного територіального округу, що підтверджується реєстрацією місця проживання в паспорті. Отже, на виконання «принципу інтеграції» щодо внутрішньо переміщених осіб, закріпленого в Рекоменда-

ції № 1877 Парламентської Асамблеї Ради Європи (2009), необхідно внести зміни до Закону, яким переселенцям буде надано можливість реалізації свого конституційного права за місцем фактичного проживання шляхом подання заяви до органу ведення Реєстру виборців напередодні проведення наступних місцевих виборів [2].

Не можна не погодитися з думкою А. Пашинського щодо процедури відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (яка передбачена Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями Закону України «Про місцеві вибори»). Так, у разі порушення депутатом місцевої ради положень Конституції й законів України, що встановлено судом; пропущення депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі; невідповідності практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради передбачених зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними, виборці відповідного виборчого округу мають право внести пропозицію про відкликання такого депутата. Для цього виборцями створюється ініціативна група, яка має зібрати кількість підписів, не меншу від кількості голосів, поданих за відповідну місцеву організацію партії в цьому окрузі. Далі підписи передаються до ТВК, яка після перевірки дотримання процедури відкликання депутата (у разі, якщо це депутат сільської чи селищної ради), або ж передає підписні листи до вищого керівного органу партії, місцева організація якої висунула депутата на виборах. Відповідно, згідно з ч. 7 ст. 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» вищий керівний орган партії після розгляду звернення ТВК може прийняти рішення про відкликання депутата чи про відмову в задоволенні цієї ініціативи; і останнє слово щодо відкликання депутата залишається за партією, а не за виборцями. Отже, існуюча процедура відкликання депутата розрахована на високий рівень громадської відповідальності партій, властивий західним демократіям. Оскільки право повинно відповідати рівню розвитку суспільних відносин, слід кардинально змінити процедуру відкликання з поправкою на політичну культуру України – усунути партії з цього процесу, зробивши таку процедуру дійсно народною [2].

Судова реформа 2016 р. була спрямована на зменшення політичного тиску на суддів, а також зменшення рівня корумпованості у цій сфері та підвищення рівня довіри громадян до судової влади. Згідно з новою редакцією Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Україна знову повертається до трирівневої системи: було скасовано вищі спеціалізовані суди – Вищий господарський, Вищий адміністративний та Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, проте створено вищі спеціалізовані суди «як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ» –

Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Верховний Суд України як найвищий суд забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом; у його складі діють: Велика Палата Верховного Суду; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд.

Законом було обмежено суддівську недоторканність (ст. 49 Закону): у разі затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину суддя може бути затриманий або утримуватися під вартою чи арештом без згоди Вищої ради правосуддя. Крім того, суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна чи адміністративна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком: якщо Вищою радою правосуддя надано згоду на затримання судді у зв'язку з таким діянням; затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо таке затримання є необхідним для попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину.

Прийнятий закон запровадив призначення суддів на конкурсній основі, що проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів за участю Громадської ради доброчесності, яка відповідно до ст. 87 Закону утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Її членами можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності. Проте практика роботи вказаної ради свідчить про політичний характер розуміння доброчесності, і оцінка діяльності Громадської ради також має політичне підґрунтя [3].

Згідно з внесеними змінами до Конституції щодо правосуддя суддями можуть бути громадяни України, не молодші тридцяти та не старші шістдесяті п'яти років, які мають вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентними, доброчесними та володіють державною мовою. Згідно з положеннями Закону «Про судоустрій і статус суддів» кандидат на

посаду судді апеляційного суду повинен мати стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років (ст. 28), а судді Верховного Суду України – 10 років (ст. 38), а стаж професійної діяльності у сфері права – відповідно сім (раніше було три) або десять років. Законом не передбачено призначення судді вперше на 5 років, він обиратиметься безстроково після відкритого конкурсу, але не Верховною Радою України, а Президентом за поданням Вищої ради правосуддя. Президент позбавляється права утворення судів, згідно зі ст. 19 вказаного Закону суди утворюються і ліквідовуються законом.

Пункт 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України серед підстав для звільнення судді передбачив порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. Нововведенням є обов'язок судді подавати не тільки декларацію про доходи, але й декларації родинних зв'язків та доброчесності судді. Остання передбачена ст. 62 Закону: суддя зобов'язаний щорічно до 1 лютого подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію доброчесності за формою, що визначається Комісією. Вона складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або непідтвердження. Отже, Законом запроваджується механізм постійного моніторингу способу життя суддів та рівня їхніх витрат, і таким чином знову виникає питання про можливість «політичного тиску», який, за прогнозами, виключався чи зменшувався внаслідок судової реформи.

Ще одним напрямком реформування судової системи був законотворчий процес щодо вдосконалення процесуального законодавства, який тривав майже рік і при цьому постійно піддавався критиці з боку науковців та громадськості.

Отже, незважаючи на деякі позитивні зрушення у законотворчому процесі з підготовки змін до процесуальних кодексів, розроблені та прийняті Верховною Радою України зміни є недосконалими і можуть потягти за собою несприятливі наслідки, в тому числі і зменшення довіри до судової влади.

Враховуючи викладене, слід наголосити, що Україна намагається втілювати принципи демократії, верховенства права, поваги до прав людини та стандартів європейської системи безпеки шляхом удосконалення чинного законодавства і приведення у відповідність до європейських стандартів, проте цей процес відбувається не завжди науково обґрунтовано і має «політичне підґрунтя», що свідчить про прояв не демократії, а авторитаризму чинної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Що, чому і як? : Посібник / під ред. М. Емерсона і В. Мовчан. – Центр європейських політичних досліджень (CEPS), Брюссель, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (IED), Київ, 2016. – 255 с.
2. Пашинський А. Нові виклики представницькій демократії: 7 недоліків закону «Про місцеві вибори» та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / А. Пашинський. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/novi-vikliki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikiv-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahi-yih-virish.html>.
3. П'ятак І. Перший рік судової реформи [Електронний ресурс] / І. П'ятак. – Режим доступу: <http://nv.ua/ukr/opinion/pjatak/pershij-rik-sudovoi-reformi-1996624.html>.
4. Угода про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/print1504889505654380](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/print1504889505654380).