НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПОЛІТИЧНИМИ РЕФОРМАМИ: ЯК ДОСЯГНУТИ ЦІЛЕЙ СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ «УКРАЇНА-2020»

Аналітична доповідь

КИЇВ – 2017

Проблеми управління політичними реформами: як досягнути цілей Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» – К.: НІСД, 2017. – 63 с.

Автори: Бурковський П.А. завідувач відділу НІСД (вступ, розділи 1-3) Даниляк О. О., к. держ. упр., зав. сектору (розділ 1), Джига Т. В., к. політ. н., доцент, гол. консультант (розділ 2), Янішевський С.О., к.і.н., гол. консультант (розділ 3).

За заг. ред. *Яблонського В.М.,* к.і.н., доцента, заступника директора НІСД

При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2017.

ЗМІСТ

Вступ **4**

Розділ 1. Особливості політичного процесу створення та налагодження роботи системи антикорупційних органів **5**

Розділ 2. Суспільний запит на очищення влади: очікування та підсумки **25**

Розділ 3. Проблеми управління реформою децентралізації **47**

Вступ

Під час Революції Гідності у суспільстві сформувався запит на перебудову всієї системи державної влади, оскільки попередній «демократичний фасад»[1] лише сприяв зростанню авторитаризму та зміцненню зовнішньої керованості держави. Частково цей трансформаційний потенціал втілився у відновленні парламентсько-президентської республіки, намаганнях громадянського суспільства змінити принципи і саму систему прийняття найважливіших держаних рішень.

Однак внаслідок розриву між суспільними очікуваннями та досягненнями оновлених органів державної влади починає знижуватися довіра громадян до держави, виникають нові гострі політичні конфлікти, зростає загроза повергнення до влади проросійських, авторитарно налаштованих популістських сил[2].

Мета цієї аналітичної доповіді – дати неупереджену, науково обгрунтовану картину досягнень і прорахунків нової української влади у процесі втілення трьох суспільно найважливіших напрямів політичної реформи: створення дієвої антикорупційної системи, очищення органів влади та децентралізації державної влади. Аналізуючи політичні тенденції 2014-2017 рр., автори доповіді спробували визначити основні ризики та можливості управління політичними реформами та запропонувати шляхи та конкретні політичні рішення, які дозволять втілити першочергові політичні реформи та програми Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Аналітична доповідь «Проблеми управління політичними реформами: як досягнути цілей Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» виконана в рамках науково-дослідного проекту «Управління внутрішньополітичними процесами як чинник національної безпеки України».

---

[1] Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К.: НІСД, 2017. – С. 211.

[2] Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – С. 409.

Висловлюємо вдячність професорові Олексію Гараню, науковому директору БФ «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» за слушні зауваження та пропозиції, висловлені у процесі підготовки доповіді.

Розділ 1. Особливості політичного процесу створення та налагодження роботи системи антикорупційних органів

Прагнення ліквідувати корупційну систему влади та відкрити нові можливості для суспільного розвитку країни були серед найважливіших рушіїв Революції Гідності поряд із бажанням не залежати від Росії у виборі зовнішньополітичного вектору[3]. Відповідно, вимоги Майдану забезпечити боротьбу з корупцією та очистити від політиків та чиновників, які зловживають владою заради незаконного збагачення залишаються у суспільній свідомості важливим мірилом ефективності нової української влади, сформованої за підсумками президентських та парламентських виборів у 2014 р.

Природно, передвиборча програма кандидата у Президенти України Петра Порошенка містила низку положень очікуваної від нового глави держави антикорупційної політики.

- Зняти «корупційний податок» на економіку. Соціально відповідальний бізнес має платити податки до бюджету, а не хабарі окремим чиновникам.
- Антикорупційна люстрація судових, правоохоронних, податкових і митних органів.
- Усвідомлення, що пропонувати та давати хабар так само аморально, як його вимагати та брати. Утвердження в якості свого роду національної ідеї нетерпимості до корупції.

[3] Революція Гідності 2013–2014 рр. та агресія Росії проти України: навч.-метод.посіб. /Палій О., Головко В., Черевко О., Янішевський С.; за заг. ред. П. Полянського. — К. : Київ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2015. — С.7.

Також, передвиборчі програми більшості політичних партій, що брали участь у позачергових виборах народних депутатів України 26 жовтня 2014 р., містили гасла щодо боротьби з корупціонерами та хабарниками. Після того, як у Верховній Раді України восьмого скликання було сформовано коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», на основі узгодження політичних позицій депутатських фракцій було укладено Коаліційну угоду[4].

Окремий розділ коаліційної угоди був присвячений оновленню влади та антикорупційній реформі. До найважливіших політичних зобов'язань нової парламентської коаліції, склад якої становив конституційну більшість, варто віднести такі:

- забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України з січня 2015 р.;
- утворення Національного агентства з питань запобігання корупції;
- створення електронної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- запровадження процедури перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- ліквідація корупційних схем у державному секторі.

Пізніше, по завершенню виборчих кампаній, політичні зобов'язання щодо ведення антикорупційної політики було включено до низки нормативно-правових актів органів державної влади.

Так, відповідно до Стратегії національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/2015, *«поширення корупції, її укорінення в усіх сферах державного управління»* визначені актуальними загрозами національній безпеці України.

[4] Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15

Реформування системи державного управління, нова якість антикорупційної політики мають ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а їх пріоритетом повинен стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадських організацій, національних інтересів України.

Поряд із цим Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, до першочергових пріоритетів її реалізації за вектором безпеки відносить реалізацію реформи *«Оновлення влади та антикорупційна реформа»*.

У свою чергу Верховною Радою України було схвалено Програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка спрямована на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами, – з іншої сторони, а також положень Угоди про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання. Серед іншого, ця Програма діяльності Уряду містить розділ IV. *«Оновлення влади та антикорупційна реформа»*, який, зокрема, передбачає запровадження ефективної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, моніторингу їхніх доходів та витрат, запобігання конфлікту інтересів, забезпечення діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро України[5].

Динаміка суспільних настроїв та діяльність влади у сфері боротьби з корупцією

Згідно з результатами дослідження, що проводилося Соціологічною групою «Рейтинг» з 21 квітня по 5 травня 2017 р., **у переліку існуючих проблем корупція в державних органах за важливістю (52 %) практично**

[5] Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України . Постанова Верховній Раді України від 14 квітня 2016 року № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19

дорівнює військовим діям на Донбасі (54 %). Водночас проблема хабарництва і корупції у центральній владі є важливою особисто, лише для 25 % для респондентів і посідає лише 5-6 позицію серед особистих найважливіших проблем. При цьому важливо підкреслити, що якщо після Революції гідності (у липні 2015 р. та у липні 2016 р.) ця проблема була важливою особисто для 16 % респондентів, то вже у травні 2017 р. ця цифра зросла на 9 пунктів і сягнула 25 %[6].

Важливо зазначити, що, **на думку 71 % українців, корупція є найбільшою загрозою для майбутнього України**[7]. 40 % населення вважають, що корупція – це механізм, без якого вже не може існувати українське суспільство[8], а 66,6 % вважають, що хабарництво є невід'ємною частиною українського менталітету[9]. Більше того, половина (49,8 %) дорослого населення України допускає власну залученість до корупційних дій у разі, якщо це їм вигідно. Водночас 72,7 % громадян вважають, що якщо можна вирішити питання з держслужбовцем за допомогою винагороди, то більшість людей в Україні намагатимуться цим скористатись[10].

На нашу думку, даючи такі відповіді, значна частина громадян свідомо чи несвідомо виправдовують вчинення або можливість вчинення ними чи їхніми родичами/знайомими корупційних дій.

Таким чином, корупція, з одного боку, є найбільшою загрозою для майбутнього України. З іншого – значна частка громадян вже сприймає її як повсякденне явище, поведінку, що може посприяти вирішенню особистих

---

[6] Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні. 21 квітня - 5 травня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/2017_may_survey_of_residents_of_ukraine_ua_0001.pdf

[7] Майбутнє та оцінка знакових подій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uifuture.org/uk/post/majbutne-ta-ocinka-znakovih-podij_84

[8] Електоральні та суспільні настрої населення. 14-22 січня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ratinggroup.ua/research/ukraine/elektoralnye_i_obschestvennye_nastroeniya_naseleniya.html

[9] Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf

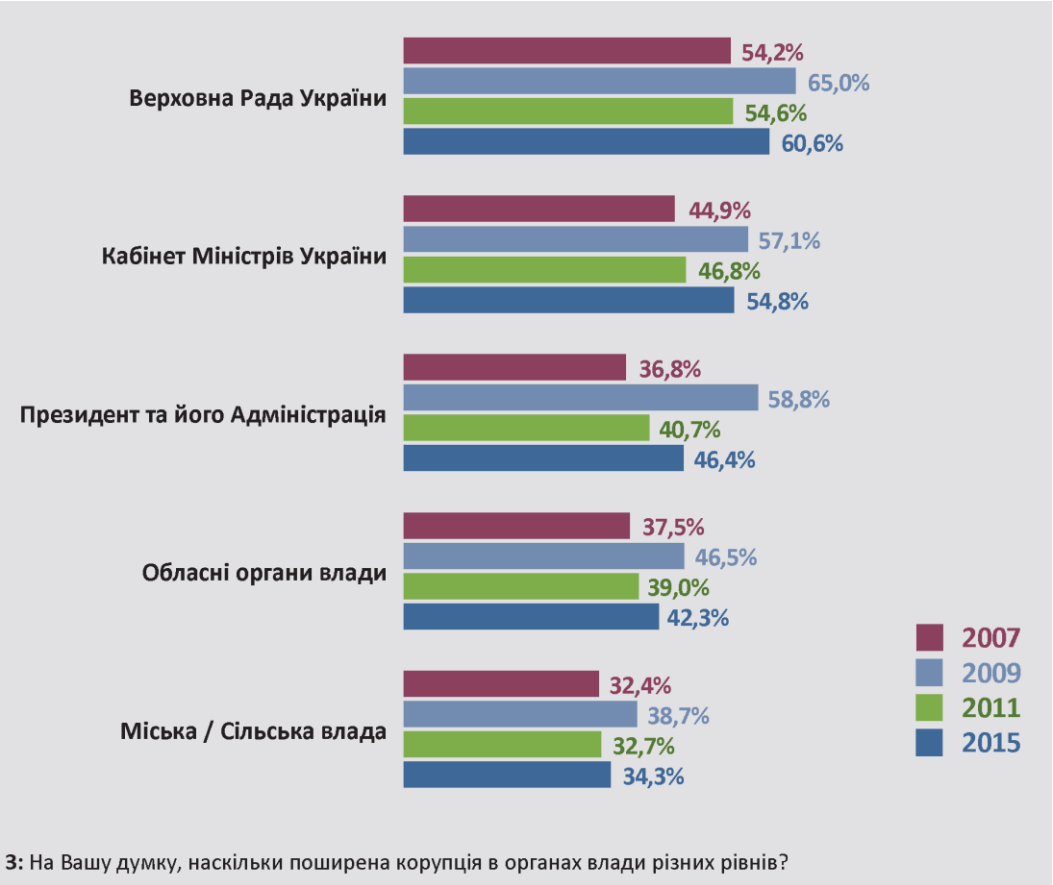
[10] Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf

проблем та забезпечити доступ до належних чи додаткових благ, вигод, можливостей тощо.

Варто також зазначити, що, за даними порівняльного аналізу загальнонаціональних соціологічних досліджень КМІС, представники молодших вікових груп і громадяни з вищим рівнем освіти та доходу частіше вдаються до добровільного хабарництва[11]. Зважаючи на те, що саме молодь, освічені люди та представники середнього класу були рушійною силою Майдану 2014 р., приходимо до висновку про **існування суттєвих розбіжностей серед найбільш активних суспільних груп щодо допустимості корупції**.

Незаважаючи на поширеність корупції у повсякденному житті, **громадяни схильні покладати всю повноту відповідальності за боротьбу з корупцією і водночас найбільшу вину за існування цього явища на одні й ті ж органи державної влади**. Так, більшість опитаних у 2015 р. називають основними відповідальними за боротьбу з корупцією Президента України (60,6 %), Верховну Раду (41,7 %) та Кабінет Міністрів (37,7 %). Проте, на думку громадян, саме в цих органах влади корупція є найбільш поширеною: 60,6 % опитаних вказали на значну поширеність корупції у Верховній Ради; на другому місці – Кабінет Міністрів (54,8 %); третє – Президент зі своєю Адміністрацією (46,4 %).

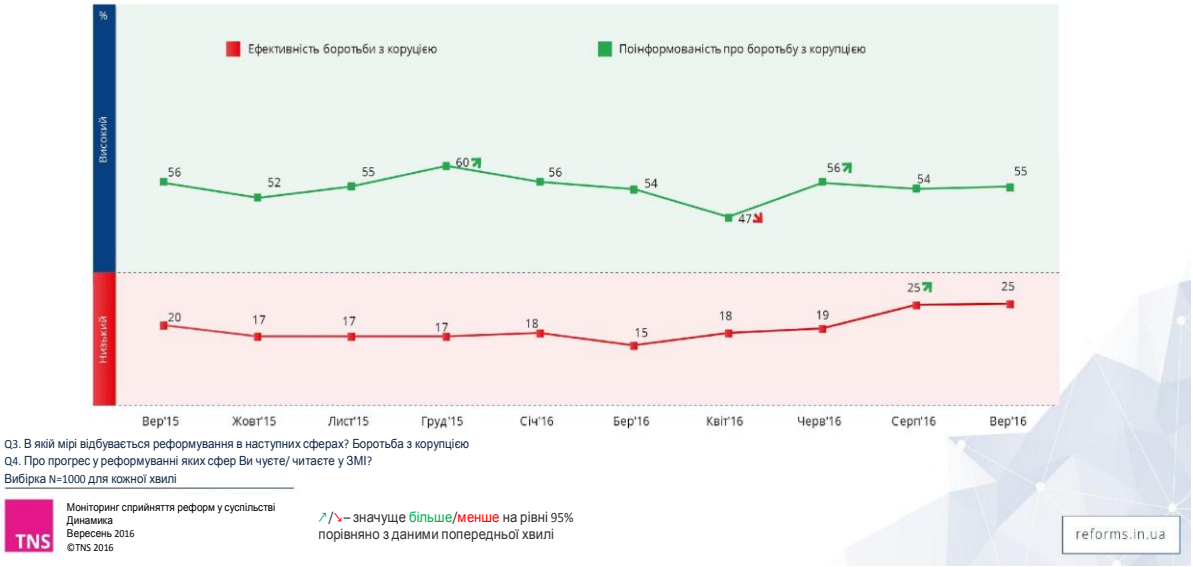
[11] Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf



Прикметно, що лише 16 % опитаних покладають відповідальність за боротьбу з корупцією на Національне антикорупційне бюро, на прокуратуру (10,8 %), на СБУ (9,7 %), на суди (8,3 %). Такі низькі показники у спеціалізованих органів, скоріш за все, пов’язані з тим, що на час опитування низка новостворених антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК) лише розпочинали свою роботу.

За даними опитувань, ефективність боротьби з корупцією є найнижчою з-поміж інших реформ, які наразі здійснюються. Втім після запровадження е-декларування кількість громадян, що вважають боротьбу з корупцією ефективною, збільшилася з 17 % (червень 2016 р.) до 25 % у серпні-вересні 2016 р.

БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ Є ОДНІЄЮ З НАЙБІЛЬШ ПОІНФОРМОВАНИХ РЕФОРМ, АЛЕ ЦЯ РЕФОРМА Є І ОДНІЄЮ З НАЙМЕНШ ЕФЕКТИВНИХ НА ДУМКУ УКРАЇНЦІВ



У цьому аспекті також цікавою є думка експертного середовища. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва провів опитування експертів (листопад 2016 р.[12]; листопад 2017 р.[13]), присвячене оцінці подій на Майдані, їх наслідків та уроків на майбутнє. Так, **протягом двох останніх років, на думку переважної більшості опитаних експертів, перше місце серед *недосягнутих цілей*, які стояли перед Євромайданом, посіла системна боротьба з корупцією, ліквідація всіх корупційних схем.** Окрім того, у 2017 р. експерти вказали на те, що основною причиною імовірного виникнення масових акцій протесту більшість буде корумпованість влади, тоді як у 2016 р. акції протесту пов'язували радше з падінням рівня життя населення та загостренням економічної кризи.

Соцілогічний моніторинг Інституту соціології (липень 2017 р.[14]) певною мірою підтверджує побоювання експертів. Зокрема, **44 % громадян вважають чинником зростання напруженості корупцію, 41 % – безкарність та свавілля чиновників**. Відповідно, **62 % громадян очікують**

---

[12] Річниця Майдану: уроки революції і погляд в майбутнє. Експертне опитування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/uploads/pdf/1672148275833 1c56bb37f3.26461474.pdf

[13] Четверта річниця Майдану – експертне опитування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/article/chetverta-richnitsya-maydanu-ekspertne-opituvannya

[14] Соціальна напруга та протестна активність: погляд соціологів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/article/sotsialna-napruzhenist-ta-protestna-aktivnist-poglyad-sotsiologiv

найбільшого ефекту від реальної, з покаранням винних, боротьби з корупцією у владній верхівці країни.

Основні здобутки антикорупційної боротьби та проблеми розвитку політичної системи

До основних здобутків у сфері боротьби з корупцією в Україні можна віднести **прийняття профільного антикорупційної законодавства,** зокрема Законів України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки»[15], «Про Національне антикорупційне бюро України»[16], «Про запобігання корупції»[17], «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»[18] та ***створення спеціалізованих органів по запобіганню та боротьбі з корупцією***, а саме: Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Національного антикорупційного бюро (НАБУ).

Ще одним зі здобутків у сфері боротьби з корупцією є **запровадження електронного декларування** (е-декларування), яке на думку тих, хто чув що-небудь про е-декларування, буде «значною мірою» (23,5 %) та «незначною мірою» (31,3 %) сприяти боротьбі з корупцією[19].

Проте взаємодія всередині системи антикорупційних органів залишається слабкою. Особливо **проблемною стає координація між «старими» та «новими» антикорупційними органами, яка час від часу перетворюється на взаємопоборювання за допомогою як силових, так політичних методів**.

---

[15] Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/

[16] Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18

[17] Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

[18] Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/772-19

[19] Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова з 18 по 23 листопада 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/Declar1116.pdf

Найбільше в публічному просторі відзначилися Генеральної прокуратури України (ГПУ) та Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), які застосовуючи силові спецпідрозділи зі зброєю в руках захоплювали та звільняли оперативних працівників у середмісті Києва. Прикметно, що один із фігурантів цієї події Д. Сус (на той час заступник начальника Департаменту Генпрокуратури з розслідування особливо важливих справ у сфері економіки) в результаті журналістських розслідувань та суспільного резонансу спочатку був притягнутий до дисциплінарної відповідальності (оголошено догану) за «порушення порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також подання ним недостовірних тверджень в Анкеті доброчесності прокурора» [20]. А 25 липня 2017 р. детективи Національного антикорупційного бюро України під процесуальним керівництвом прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури затримали його за підозрою у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених, зокрема, ст. 366-1 («Декларування недостовірної інформації») Кримінального кодексу України[21].

Восени 2017 р. спалахнув публічний конфлікт уже поміж «новими» антикорупційними органами. Так, 8 жовтня НАЗК запросило директора НАБУ А. Ситника для надання пояснень щодо невиконання законних вимог (приписів) НАЗК[22]. 30 жовтня детективи НАБУ викликали для допиту голову НАЗК Н. Корчак як свідка у справі, на який вона не з'явилася[23]. У свою чергу Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) 10 листопада закликала керівників обох антикорупційних органів – як НАБУ,

---

[20] За брехню в декларації Луценко "покарав" одіозного слідчого Суса доганою. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://antac.org.ua/publications/za-brehnyu-v-deklaratsiji-lutsenko-pokarav-odioznoho-prokurora-dohanoyu/

[21] НАБУ та САП затримали екс-посадовця Генпрокуратури. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-ta-sap-zatrymaly-eks-posadovcya-genprokuratury

[22] Національне агентство з питань запобігання корупції запрошує директора Національного антикорупційного бюро України для надання пояснень щодо невиконання вимог Національного агентства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/news/nacionalne-agentstvo-z-pytan-zapobigannya-korupciyi-zaproshuye-dyrektora-nacionalnogo

[23] Повідомлення Національного антикорупційного бюро України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.facebook.com/nabu.gov.ua/posts/2007803339465342

так і НАЗК – діяти виключно у межах повноважень і відкинути будь-які спокуси використати займане високе посадове становище для уникнення можливої юридичної відповідальності[24].

Міжвідомча конкуренція вже призвела до політизації антикорупційної боротьби та втягування у правоохоронний процес політичних партій задля розширення повноваження окремих антикорупційних органів або встановлення над ними політичного контролю. Так, народними депутатами перманентно вносяться законодавчі ініціативи, які формально направлені на усунення прогалин та колізій щодо підслідності антикорупційних справ. Проте, на думку експертів та зовнішніх спостерігачів, такі законодавчі ініціативи фактично мають на меті обмежити незалежність НАБУ чи не допустити підвищення його інституційної спроможності.

Зокрема, за ініціативи народних депутатів фракції БПП законопроект «Про внесення зміни до статті 218 Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення суб’єкта вирішення спору про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності Національного антикорупційного бюро України» № 5097[25], який усуває обмеження для генпрокурора одноосібно визначати підслідність кримінальних справах НАБУ-ГПУ. Прикметно, що про бажання ініціювати законопроект з аналогічною метою заявив Генеральний прокурор України Ю. Луценко[26]. Станом на 18.10.2016 цей законопроект відкликано.

А ось законопроект «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та підстав закриття кримінального провадження», який внесено народними депутатами – представниками різних

---

[24] Повідомлення Національного антикорупційного бюро України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.facebook.com/sap.gov.ua/posts/1069597366476779

[25] Проект Закону про внесення зміни до статті 218 Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення суб'єкта вирішення спору про підслідність у кримінальному провадженні, яке може належати до підслідності Національного антикорупційного бюро України № 5097 від 08.09.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59981

[26] Луценко хоче сам вирішувати, які справи віддавати НАБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.pravda.com.ua/news/2016/09/28/7122053/

фракцій парламенту (БПП, Радикальна партія, «Батьківщина», Народний фронт, «Самопоміч»), на думку громадських активістів-антикорупціонерів[27] та Національного антикорупційного бюро України[28], уможливлює заборону НАБУ розслідувати кримінальні справи, якщо розслідування за тими ж обставинами відкрили і закрили інші правоохоронні органи. Станом на 13.04.2017 зазначений законопроект прийнято в першому читанні, що спричинило широкий розголос та акції протесту під стінами парламенту. Внаслідок протестного тиску Генпрокуратура та Мінюст оголосили, що не підтримують таку редакцію законопроекту.

Ще одним питанням, що гостро стоїть, як у внутрішньодержавному, так і міжнародному політичному дискурсі, є утворення в Україні антикорупційного суду. Основні суперечки зараз точаться не про змістовні аспекти законопроекту про антикорупційний суд, а лише про одну з його зовнішніх формальних ознак – місця у системі судоустрою України (окремий антикорупційний суд, чи спеціальна антикорупційна палата в рамках діючої судової системи).

Прихильники окремого антикорупційного суду вважають його ледь не панацеєю у боротьбі з корупцією в Україні. Проте у цьому контексті варто звернути увагу на вітчизняну практику діяльності існуючих окремих (незалежних) органів державної влади. Зокрема, Конституційний Суд України, який до внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 02.06.2016 був єдиним органом конституційної юрисдикції, проте часто ухвалював рішення, які, на думку багатьох експертів, під тиском владного істеблішменту. Йдеться про такі рішення, як: «справа про третій термін Президента Кучми», «справа про склад коаліції «тушок»» (є два взаємопротилежні Рішення КСУ), «справа про узурпацію влади Президентом Януковичем», «справа про наступну чергову сесію». Про різноманітні форми тиску на Конституційний Суд України зі сторони представників політичних

[27] Активісти: ВР може наступного тижня встановити контроль ГПУ над НАБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/news/2017/05/12/7143664/

[28] НАБУ закликає парламентарів не підтримувати законопроект N6220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-zaklykaye-parlamentariv-ne-pidtrymuvaty-zakonoproekt-n6220

сил та органів державної влади, зокрема Президента України та Верховної Ради України наголошувалося й у його офіційній заяві[29].

Ще одним прикладом, що свідчить про певну умовність незалежності органів державної влади у вітчизняних реаліях є ситуація з рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг «про введення абонплати за газ». Відповідно до статті 5 профільного Закону цей незалежний Регулятор «діє самостійно та незалежно від будь-якого іншого органу державної влади, іншого державного органу, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, а також політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів»[30]. Однак після публічних вимог Прем'єр-міністра України[31], голів парламентських фракцій «Радикальної партії», «Народного фронту», «Батьківщини», «Самопомочі»[32], Президента України[33] зазначене Рішення НКРЕКП спочатку було призупинено, а згодом і зовсім скасовано.

Тому, з огляду на українську політичну практику, неможливо стверджувати, що формальна інституційна відокремленість антикорупційного суду гарантуватиме прийняття ним справедливих, професійних та неупереджених рішень, на які не зможуть безпосередньо чи опосередковано впливати фігуранти справ, представники органів влади чи політичних сил. Окрім того, варто звернути увагу на те, що незалежність усіх суддів гарантована статтею 126 Конституції України, яка є нормою прямою дії.

---

[29] Офіційна заява Конституційного Суду України від 10.05.2007р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n001z710-07

[30] Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1540-19/paran42#n42

[31] Кабмін вимагає скасувати абонплату за газ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.epravda.com.ua/news/2017/04/1/623343/

[32] Стенограма Погоджувальна ради Верховна Рада України від 03.04.2017р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/prada/ns_el_h2?vid_zased=14

[33] Рішення щодо абонплати на газ має бути призупинено – Президент [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/news/rishennya-shodo-abonplati-na-gaz-maye-buti-prizupineno-prezi-40762

Варто також зазначити, що у до дискусії щодо місця антикорупційного суду в системі судоустрою України активно долучаються і представники зарубіжних країн та міжнародних організацій, що є партнерами України. І попри загальну позицію щодо необхідності якнайшвидшого створення антикорупційного суду, у питанні його інституційної відокремленості здебільшого зберігалася дипломатичність формулювань.

Крапку в цій дискусії мав би поставити Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (далі – Венеціанська Комісія) CDL-AD(2017)020 від 09.10.2017р. щодо законопроектів № 6011 та № 6529 про антикорупційний суд[34], які Україною було направлено на експертизу Венеціанської Комісії. **У загальних рисах Венеціанська Комісія вважає, що саме законопроект № 6011 «є гарною основою» для створення Вищого спеціалізованого антикорупційного суду, але потребує низки змін, бо містить норми, через які закон може бути скасовано Конституційним Судом України**[35]. Проте станом на кінець 2017 р., попри нагальність питання та відповідну рекомендацію Венеціанської комісії, законопроект 6011 не був відкликаний із Верховної Ради, а альтернативний законопроект від Президента України, який враховував би думку міжнародної консультативної установи, не був внесений на розгляд парламенту.

Головною перепоною для остаточного вирішення питання щодо створення антикорупційного суду лишається відсутність сталої, відповідальної парламентської більшості. Починаючи з середини 2016 р., Верховна Рада затримує призначення керівництва багатьох державних

---

[34] Головою Верховної Ради України на експертизу Венеціанської Комісії було надіслано законопроект «Про антикорупційні суди» № 6011, автором якого, зокрема, є голова антикорупційного комітету Верховної Ради Є.Соболєв (передбачає створення окремого Вищого антикорупційного суду) та № 6529, внесений депутатом від Блоку Петра Порошенка С.Алєксєєвим (передбачає створення антикорупційних палат при існуючих судах).

[35] Opinion on the Draft Law on Anticorruption Courts and on the Draft Law on Amendments to the Law on the Judicial System and the Status of Judges (concerning the introduction of mandatory specialisation of judges on the consideration of corruption and corruption-related offences) adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)020-e#

спеціальних органів та інституцій, як-от ЦВК, НБУ, КСУ; обрання Уповноваженого з прав людини, членів Рахункова палата; керівного складу центральних та місцевих органів виконавчої влади (МОЗ, МІП, ОДА та РДА); кадрового складу спеціальних установ та посадов осіб (НАЗК, ДБР, аудиторів НАБУ); низки парламентських комітетів. Така ситуація свідчить як про відсутність довіри між учасниками парламентської коаліції, так і про прагнення парламентських груп та фракцій отримати своїх представників у виконавчій владі в обмін на результативне голосування.

Таким чином, вже під час розгляду кадрових питань щодо антикорупційних органів присутній суттєвий ризик корупційних домовленостей та неформальних угод.

Зважаючи на це, **нова редакція законопроекту про антикорупційний суд може стати об'єктом лобістських зусиль з боку всіх парламентських політичних сил, які спробують здобути можливість впливати на формування кадрового складу антикорупційного суду**.

Оскільки в суспільстві немає чіткого розуміння ієрархії органів державної влади, відповідальних за боротьбу з корупцією, **відсутність чіткої координації дій між відповідальними органами та прозорої та зрозумілої комунікації між ними та суспільством загрожує перетворитися на колективну безвідповідальність**.

На рівні законодавства було закріплено розмежування підслідності та повноважень між правоохоронними антикорупційними органами[36]. Проте на практиці протистояння між ГПУ та НАБУ відбувається. На думку директора НАБУ А. Ситника, це «скоріше, пов'язано з тим, що ГПУ протягом 25 років незалежності мала монополію на боротьбу з корупцією, але результат виявився таким, що все одно довелося створювати НАБУ і Антикорупційну прокуратуру. Тому сьогодні, можливо, є певні ревнощі з боку

[36] Наприклад, Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рекомендацій Європейського Союзу з виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно уточнення підслідності органів досудового розслідування» 10 листопада 2015 року № 771-VIII

Генпрокуратури»[37]. Водночас Голова СБУ В. Грицак вважає, що «спецпідрозділи СБУ були і залишаються основним «локомотивом» боротьби з корупцією, незважаючи на створення нових правоохоронних інституцій»[38].

Одним із суттєвих існуючих ризиків, який може сприяти зростанню колективної безвідповідальності та свавіллю в діях антикорупційних органів, На цьому тлі відбувається неформальне, стає дедалі запеклішим «змагання» у публічному просторі за те, який антикорупційний орган буде сприйматися суспільством як найбільш ефективний. При цьому, як свідчить аналіз комунікативної активності більшості спеціалізованих органів, найбільше громадської уваги у боротьбі з корупцією привертається не до викриття корупційних правопорушень *(як, наприклад, отримання неправомірної вигоди – хабара)*, а неправомірних дій, які лише пов'язані з корупцією *(як, наприклад, невчасне подання е-декларацій)*.

Наприклад, за рік роботи Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) склало та направило до суду 276 протоколів про адміністративні правопорушення. Із них за порушення вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та порушення обмежень щодо отримання подарунків НАЗК склало 67 протоколів, за несвоєчасне подання декларацій – 28 протоколів, 1 протокол щодо запобігання і виявлення корупції[39].

Тим часом, лише за сім місяців 2017 р. співробітники Департаменту захисту економіки Національної поліції склали 3307 адміністративних протоколів за порушення Закону України «Про запобігання корупції». З них судами розглянуто 1200 протоколів та застосовано штраф до 782 службовців,

---

[37] Артем Ситник: «Якщо ми не змінимо ситуацію, то корупція, як і війна, може загрожувати суверенітету України» інтерв'ю для газети «ДЕНЬ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/pro-finalnu-bytvu

[38] Спецпідрозділам СБУ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю - 25 років. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/1/view/2549#.Ek0xDdkb.dpbs

[39] Наталія Корчак: За рік НАЗК склало та направило до суду 276 адмінпротоколів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/news/nataliya-korchak-za-rik-nazk-sklalo-ta-napravylo-do-sudu-276-adminprotokoliv

з яких: 101 суддя, 408 депутатів сільських, селищних, міських, районних рад, 158 посадових осіб місцевого самоврядування, 6 – обласних і 11 – районних держадміністрацій, 10 – Державної прикордонної служби та 134 – юридичні особи публічного права, до 6 застосовано додаткову міру покарання – конфіскацію.

За результатами аналізу цих адміністративних протоколів встановлено, що посадовці, як правило, порушують вимоги фінансового контролю щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Це невчасно подані декларації про майно і доходи за звітний період, нарахування посадовими особами собі та родичам премій, матеріальної допомоги, а також голосування за надання дозволу на виділення землі на свою або на користь своїх рідних[40].

І лише СБУ інформує, що в результаті роботи її спецпідрозділів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, протягом 2016 р. посадовцям повідомлено про підозру у скоєнні 673 корупційних злочинів, з яких 514 – пов'язані з хабарництвом[41].

Стурбованість викликає прагнення окремих антикорупційних органів завищувати показники боротьби з крупцією на вищих щаблях влади. Зокрема, нерідко використовується повторна інша кваліфікація одного і того ж діяння. Наприклад, за результатами першої та другої хвилі оприлюднення е-декларацій народних депутатів України **НАЗК** склала і направила до суду п'ять протоколів про адміністративні правопорушення стосовно народних депутатів України про порушення обмежень щодо отримання подарунків[42]. Паралельно **ГПУ разом з Державною фіскальною службою** перевіряли е-декларації десятків народних депутатів України *(тих, хто задекларував суму еквівалентну 100 тис. дол. США)* за статтею 212 «Ухилення від сплати

---

[40] Повідомлення Департаменту захисту економіки Національної поліції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.facebook.com/1748144398751611/photos/a.1748164968749554.1073741827.1748144398751611/2032445940321454/?type=3

[41] Спецпідрозділам СБУ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю - 25 років. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/1/view/2549#.Ek0xDdkb.dpbs

[42] Наталія Корчак: За рік НАЗК склало та направило до суду 276 адмінпротоколів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :https://nazk.gov.ua/news/nataliya-korchak-za-rik-nazk-sklalo-ta-napravylo-do-sudu-276-adminprotokoliv

податків, зборів (обов’язкових платежів)» Розділу VII «Злочини у сфері господарської діяльності» Кримінального Кодексу України, а не за нововведеними «антикорупційними» статтями 366-1 «Декларування недостовірної інформації» та/чи 368-2 «Незаконне збагачення» Розділу XVII «Злочини у сфери службової та професійної діяльності, пов’язаної, з наданням публічних послуг». У цей же час у роботі детективів **НАБУ** знаходиться 18 проваджень (8 – за статтею 368-2 та 10 – за статтею 366-1) відкритих щодо народних депутатів[43].

У зв’язку з цим виникає ризик, що окремі народні депутати (а потім і решта чиновників в аналогічних ситуаціях) задля уникнення кримінальної відповідальності, аж до позбавленням волі на строк від двох до п’яти років, за порушення «антикорупційних статей» ККУ скористаються ситуацією і просто сплатять податки[44] із вказаних у е-деклараціях сумнівних коштів. За великим рахунком, **такі наслідки дій антикорупційних орагнів будуть сприйматися в суспільстві як легалізація правоохоронними органами механізму уникнення відповідальності для корумпованих політиків**.

Висновки до першого розділу

Подолання системної корупції, однієї з головних ознак політичного режиму в 2010-2013 рр., стало однією з головних вимог Революції гідності 2014 р. Суспільний запит знайшов відображення у Стратегії «Україна-2020», що передбачають відновлення рівня довіри громадян до правоохоронних органів на рівні 70 %.

Однак нові корупційні скандали[45] підривають суспільну довіру до здатності нового уряду втілювати політику, яка б відповідала

---

[43] Звіт про діяльність Національного антикорупційного бюро України за І півріччя 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nabu.gov.ua/report/zvit-pershe-pivrichchya-2017-roku

[44] Відповідно до частини четвертої статті 212 ККУ «особа … звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила податки, збори (обов'язкові платежі), а також відшкодувала шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою (фінансові санкції, пеня)».

[45] Наприклад : заяв екс-міністра економічного розвитку А.Абромявічуса щодо тиску осіб пов’язаних з першим заступником фракції «БПП» І.Кононенком для вирішення кадрових питань, розголос від публікації конфіденційних документів панамської юридичної компанії Mossack Fonseca, в яки х містилися згадки про офшорні операції комерційних структур, чиїми кінцевими власниками є українські політики, відкриття правоохоронними органами кримінальних проваджень щодо окремих народних депутатів за результатами

післяревоюційним очікуванням. Як показують дані опитування громадської думки (травень 2017 р.), більшість громадян (65 % опитаних) **головною причиною незадовільного соціально-економічного стану, в якому зараз перебуває країна, вважає непрофесіоналізм та корупцію чинної влади**. І лише 28 % – непрофесіоналізм та корупцію попередньої української влади[46].

Доводиться констатувати, що більшість корупційних справ, пов'язаних із представниками нинішньої влади, не завершуються судовими вироками. Це суттєво підриває довіру до України з боку міжнароних партнерів. Зокрема, директор Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) в країнах Східної Європи та Кавказу Френсіс Маліж навіть порівняв боротьбу з корупцією в Україні зі спортивною риболовлею – «Спочатку ловиш рибу, фотографуєшся з нею, а потім відпускаєш»[47]. За даними Гепрокуратури, хоча за 2016-2017 рр. до суду було передано 1191 справу про кримінальне корупційне правопорушення, «співвідношення направлених до суду проваджень та отриманих судових вироків є абсолютно неприйнятним, жахливим»[48].

Окрім того, більшість звинувачувальних вироків за «корупційними» статтями здебільшого стосуються притягнення до адміністративної відповідальності депутатів місцевих рад, міських голів (чи їх заступників) маленьких містечок. Як наслідок, громадяни все більше розчаровуються у здатності влади боротися з корупцією та поступово перетворюються на прихильників радикальних та екстремістських рішень.

оприлюднення електронних декларацій, затримання Голів Державної служби надзвичайних ситуацій С.Бочковського, Державної служби зайнятості Я.Кашуби, Державної фіскальної служби Р.Насірова і т.д..

[46] Економічна та політична ситуація в Україні очима громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://ratinggroup.ua/research/ukraine/vzglyady_grazhdan_na_ekonomicheskuyu_i_politicheskuyu_situaciyu_v_ukraine.html

[47] "Зловили, сфотографували, відпустили": в ЄБРР боротьбу з корупцією в Україні порівняли зі спортивною риболовлею. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://economics.unian.ua/finance/1978239-zlovili-sfotografuvali-vidpustili-v-ebrr-borotbu-z-koruptsieyu-v-ukrajini-porivnyali-zi-sportivnoyu-ribolovleyu.html

[48] Виступ Генерального прокурора України Юрія Луценка у Верховній Раді України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=208405

Зниження загрози масових протестів, зумовлених невдоволенням неефективною антикорупційною політикою, може статися лише внаслідок відновлення системної співпраці між органами влади на трьох рівнях:

- у рамках законодавчого процесу;
- у взаємодії між правоохоронними органами;
- у стосунках між владою та громадянським суспільством.

У рамках законодавчого процесу необхідно завершити процес створення спеціальної антикорупційної судової інстанції. При цьому критично важливо передбачити не додаткові гарантії незалежності суддів, а незалежний від зовнішніх політичних впливів процес відбору та призначення суддів. Зокрема, варто розглянути можливість залучення в якості членів майбутнього суду колишніх суддів вищих судових інстанцій, які вийшли у відставку до 2010 р., а в якості гарантів незалежного відбору суддів – адвокатів та юристів, які протягом 2013-2017 рр. займалися правозахисною діяльністю та правовою допомогою під час розслідувань справ, порушених за фактами злочинів проти учасників Майдану.

У взаємодії антикорупційних правоохоронних органів необхідно усунути чинник деструктивної конкуренції та взаємопоборювання. Інституційно таке рішення може передбачати введення до складу Ради національної безпеки та оборони України усіх керівників антикорупційних органів.

Таким чином, РНБОУ може стати центром узгодження антикорупційної політики при збереженні інституційної незалежності кожного окремого антикорупційного органу. Формат закритих засідань РНБОУ може використовуватися для попередження публічних конфліктів між різними органами та більш чіткого розподілу обов’язків для оперативного та єдиного реагування влади на випадки викриття масштабних корупційних схем.

Іншою критично важливою передумовою успішно взаємодії антикорупційних органів є усунення керівництва, яке у своїх діях не

приховує прагнення переслідувати інтереси певних політичних сил. Зокрема, варто розглянути можливість оновлення кадрового складу Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Національного агентства із запобігання корупції.

У стосунках між громадянським суспільством та державною владою необхідно відновити діалог та взаємну довіру для вироблення спільної політики з подолання повсякденності проявів та поширеності корупції.

Хоча держава та громадяське суспільство, особливо в умовах зовнішньої агресії, є природними союзниками, протягом 2017 р. відбулося значне відчуження між громадськими організаціями, які активно боряться з політичною і повсякденною корупцією, та керівництвом держави. Відсутність діалогу посприяла зростанню впливовості та сили популістських політичних сил, які фактично оголосили себе альтернативою як державі, так і громадським активістам та незалежним засобам масової інформації. Додатково, органи, відповідальні за антикорупційну політику протягом 2016-2017 рр. у більшості випадків нехтували громадянськими ініціативами та закривали очі на політично вмотивовані переслідування громадських активістів-антикорупціонерів.

Задля виправлення ситуації необхідно:

- заблокувати законодавчі ініціативи, які можуть бути використані для переслідування громадських організацій та волонтерів, які займаються антикорупційною діяльністю;
- залучити волонтерів, які користають високим рівнем довіри серед місцевих громад, у середовищі громадянського суспільства, для контролю над процесом відбору суддів антикорупційного суду, членів НАЗК, відповідних підрозділів Генеральної прокуратури, Нацполіції, НАБУ та САП;
- оперативно реагувати на повідомлення громадянського суспільства, незалежні журналістські розслідування щодо корупційних випадків чи корупційних ризиків у сфері державного управління, економічного регулювання та правоохоронної діяльності.

Розділ 2. Суспільний запит на очищення влади: очікування та підсумки

Уже на початку Революції Гідності учасники мирних масових зібрань висунули вимогу проведення люстрації суддів, причетних до неправосудних рішень; притягнення до кримінальної відповідальності працівників правоохоронних органів, суддів, чиновників, причетних до здійснення політичних репресій в Україні, організації провокацій проти мирних демонстрантів[49].

Під час передвиборчої кампанії 2014 р. люстрація стала одним із найбільш популярних гасел. Реагуючи на суспільний запит щодо очищення та оновлення влади, його включила у свої передвиборчі програми переважна більшість кандидатів на посаду президента на президентських виборах 2014 р. та майже всі партії, які згідно результатів соціологічних досліджень мали подолати п'ятивідсотковий бар'єр на парламентських виборах 2014 р., за винятком Опозиційного блоку та КПУ[50].

Законодавче забезпечення люстрації

Обидва люстраційні закони - Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (далі – про відновлення довіри до судів) та Закон України «Про очищення влади» були прийняті Верховною Радою України VII скликання під враженням масових протестів та тиском радикалізованого суспільства. Зокрема, законопроект «Про відновлення довіри до судової

---

[49] Програмний маніфест Майдану (повний текст). Український тиждень. 29.12.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tyzhden.ua/Politics/97973

[50] Антикорупція та люстрація в програмах кандидатів в Президенти. Тиждень.ua, 14 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tyzhden.ua/Politics/109808 ;
Блок Петра Порошенка», «Батьківщина», «Народний фронт», Радикальна партія, «Громадянська позиція», «Свобода», «Самопоміч», «Сильна Україна», «Опозиційний блок», КПУ - Що обіцяють виборцям українські партії. Лівий берег. 14.10.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lb.ua/news/2014/10/14/282470_lyustratsiya_detsentralizatsiya.html ;
Програми політичних партій: що обирати, коли нема з чого обирати. Voxukraine. 20.10.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.voxukraine.org/2014/10/20/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D1%96%D0%B9-%D1%89%D0%BE-%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%82/

влади в Україні (прийнятий у квітні 2014 р.) був внесений депутатами праворадикальної партії «Свобода».

Закон про відновлення довіри до судів визначав правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів для притягнення до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади тих, чиї дії визнають порушенням присяги. З цією метою створювалася Тимчасова спеціальна комісія, яка мала працювати протягом одного року з моменту утворення[51].

У вересні 2014 р. було ухвалено другий люстраційний закон – Закон України «Про очищення влади». Проект цього закону був розроблений громадською організацією «Громадський люстраційний комітет». Він був компромісним документом, який враховував позиції ВО «Батьківщина», ВО «Свобода» та партії «Удар». Ці політичні сили пропонували власні законопроекти щодо люстрації, проте згодом від них відмовились на користь законопроекту, розробленому громадськістю, та погодились внести його до Верховної Ради[52].

Закон України «Про очищення влади» визначає ***люстрацію*** як заборону особам обіймати певні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування[53]. Така заборона може бути застосована до особи лише один раз та тривати протягом п’яти або десяти років. Об’єктом люстрації є керівники, посадові та службові особи державних органів, Збройних сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів, судді, а також особи, які претендують на зазначені посади.

Критеріями люстрації було визначено перебування особи на визначених у законі посадах сукупно не менше року в період правління В. Януковича (з 25 лютого 2010 р. до 22 лютого 2014 р.), здійснення посадовою або службовою особою органу державної влади та органу

---

[51] Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1188-18/print1443087066591534

[52] Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстрацій ний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

[53] Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18

місцевого самоврядування в зазначений період заходів, спрямованих на узурпацію влади В. Януковичем, підрив національної безпеки, територіальної цілісності України; ухвалення особою протиправних рішень проти учасників Революції Гідності (у період з 21 листопада 2013 р. до 22 лютого 2014 р.).

Люстрації також підлягали особи, які обіймали керівні посади в КПРС, КПУ, навчались у ВНЗ КДБ СРСР, співпрацювали зі спецслужбами інших держав як таємні інформатори[54].

Законом «Про очищення влади» також були передбачені заходи ***майнової люстрації***, які застосовуються до посадових та службових осіб органів державної влади, стосовно яких встановлена недостовірність відомостей щодо наявності майна, зазначеного у поданих ними за попередній рік деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відповідності вартості цього майна доходам отриманим із законних джерел[55].

Законом встановлено низку ***винятків*** щодо процедури люстрації. Так, люстрації не підлягають: особи, які обіймають виборні посади; учасники бойових дій під час проведення антитерористичної операції на сході України; особи вищого офіцерського складу, які обіймають посади у Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України та інших військових формуваннях, якщо це обумовлено необхідністю забезпечення обороноздатності держави та за умови задоволення відповідного клопотання. Таке клопотання вноситься керівниками зазначених відомств за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони до Президента України, який приймає рішення щодо незастосування до цих осіб заборони обіймати посади, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади. Останнє положення було внесено до Закону змінами 2015 р.

---

54 Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-

[55] Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-

Відомості про осіб щодо яких застосовані люстраційні заборони, підлягають внесенню до ***Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовані положення Закону України «Про очищення влади»*** та оприлюдненню на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України. Реєстр формується і ведеться Міністерством юстиції України, яке було визначено органом, уповноваженим за забезпечення проведення люстраційної перевірки. Для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом люстрації, при Міністерстві юстиції України було утворено Громадську раду з питань люстрації[56].

Спроби заблокувати люстрацію

Люстрацію неодноразово намагались заблокувати. Так, на початку жовтня 2014 р. ***депутат в Партії регіонів Ю. Льовочкіна***, яка на той час була заступником голови Моніторингового комітету Парламентській Асамблеї Ради Європи, ініціювала направлення Закону України «Про очищення влади» на експертизу до Венеціанської Комісії. У січні 2015 р., намагаючись скасувати люстрацію, ***депутати «Оппоблоку»*** звернулись до Конституційного Суду із клопотанням визнати неконституційними ключові положення Закону України «Про очищення влади». З аналогічними поданнями до Конституційного Суду двічі звертався ***Верховний суд України*** (у листопаді 2014 р. та у березні 2015 р.). У 2015 р. Конституційний Суд об’єднав провадження за зазначеними конституційними поданнями в одне конституційне провадження та почав їх розгляд, проте й досі не надав жодного висновку.

Обґрунтовуючи свою позицію у поданнях до Конституційного суду, депутати «Оппоблоку» та Верховний суд України посилались на перший - ***проміжний висновок Венеціанської комісії від 14 грудня 2014 р. № 788/2014***

[56] Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-

щодо Закону України «Про очищення влади, наданий Комісією після звернення Ю. Льовочкіної.

Перший висновок Венеціанської комісії щодо Закону був доволі критичним. Основними недоліками українського люстраційного законодавства експерти Комісії визначили широкі часові рамки застосування Закону та коло осіб, що підлягають люстрації; колективний характер відповідальності в процесі люстрації; нечітке визначення окремих критеріїв люстрації, децентралізований характер проведення люстрації та відсутність незалежного органу контролю за цим процесом.

Окремі зауваження стосувались положень майнової люстрації та люстрації суддів. Зокрема, наголошувалось на паралельному застосуванні обох люстраційних законів щодо суддів – Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та Закону України «Про очищення влади», що, на думку Комісії, могло призвести до подвійного покарання судді за одне і те саме правопорушення. Утім свою оцінку Закону «Про очищення влади» у висновку від 14 грудня 2014 р. Венеціанська комісія визначила як проміжну через брак часу для підготовки висновку, наявність неофіційного перекладу Закону, відсутність пояснювальної записки до Закону, а також відсутність обговорення підстав для прийняття такого закону з українською владою[57].

Після піврічних консультацій із представниками української влади, які надали ряд аргументів на підтримку Закону, ***у червні 2015 р. Венеціанська комісія*** ухвалила ***остаточний висновок щодо Закону України «Про очищення влади».*** Остаточний висновок Комісії, хоча і був в цілому схвальним, проте наголошував на ряді основних недоліків Закону, відзначених комісією у проміжному висновку.

Так, хоча Комісія й визнала правомірність обох цілей, які переслідує Закон: захист суспільства від осіб, які можуть зашкодити демократичному режиму та від осіб, задіяних у корупції, було відзначено, що люстрація, й

[57]Проміжний висновок щодо Закону «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні схвалений Венеціанською Комісією на її 101-й Пленарній сесії (Венеція, 12-13 грудня 2014 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29044-ukr

антикорупційні заходи не є ідентичними за своєю природою та потребують різних заходів боротьби з ними.

У зв'язку з цим Венеціанська комісія рекомендувала або перенести заходи майнової люстрації в антикорупційне законодавство, або переглянути з метою забезпечення індивідуалізації. Незмінними по суті залишились і рекомендації щодо необхідності перегляду широкого переліку посад у державних установах, що підлягають люстрації, та часових рамок перебування на посадах, визначених у Законі; щодо проведення люстрації суддів виключно за Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», забезпечення централізованої процедури проведення люстрації. Також Комісія відзначила неоднозначність положення Закону щодо звільнення від люстрації учасників антитерористичної операції та висловила сумніви щодо необхідності люстрації представників комуністичного режиму[58].

Зазначимо, що при підготовці остаточного висновку Комісія брала до уваги ***проект внесення змін до Закону України «Про очищення влади», що був направлений до Верховної Ради України 21 квітня 2015 р***[59]. У законопроекті було враховано ряд зауважень експертів Венеціанської комісії; він передбачав впровадження додаткових механізмів для посилення ефективності реалізації антикорупційного законодавства.

Зміни, які містив новий законопроект про люстрацію, стосувалися створення незалежного державного органу, відповідального за проведення люстрації, який мав замінити Міністерство юстиції; узгодження положень люстраційного та антикорупційного законодавства в частині проведення перевірок; зміну процедури люстрації суддів таким чином, щоб не дублювати їх із Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»;

---

[58] Остаточний висновок про Закон України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») у зв'язку зі змінами направленими до Верховної Ради України 21 квітня 2015 р. Венеціанська комісія. Страсбург, 19 червня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/files/vysnovok_vk.pdf

[59] Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань очищення влади № 2695 від 21.04.2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/files/vysnovok_vk.pdf http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54873

зобов'язання кандидатів на виборні посади інформувати виборців щодо застосування до них заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади», тощо[60]. Втім цей законопроект з часу включення до порядку денного роботи парламенту у червні 2016 р. фактично не розглядався.

Варто відзначити, що низка положень чинного Закону України «Про очищення влади», які привернули увагу Венеціанської комісії, були розкритиковані ***вітчизняними експертами та громадськими організаціями*** ще на етапі розгляду законопроекту**.**

Одним із головних об'єктів такої критики став децентралізований характер проведення люстрації та відмова від створення центрального незалежного органу, відповідального за її проведення.

Незалежні експерти наголошували й на необхідності забезпечення індивідуальної відповідальності в процесі люстрації, опублікування інформації про осіб, які підлягають люстрації, лише після остаточного ухвалення рішення судом[61].

Також в експертному середовищі тривала дискусія щодо виключення з переліку посад, що підлягають люстрації, виборних посад. Наприклад, експерт Фундації «Відкритий діалог» А. Пясецька зазначає, що незважаючи на те, що згідно з рекомендаціями Ради Європи виборні посади не повинні підлягати люстрації, в українських реаліях, за умов, коли виборче законодавство передбачає голосування за закритими партійними списками, «таке рішення викликає істотні застереження»[62]. Про необхідність включення до кола осіб, які підлягають люстрації, народних депутатів говорили і деякі

---

[60]Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material/
Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстрацій ний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

[61]Агнешка Пясецька. Підведення підсумків щодо розробки закону про люстрацію 4359а «Про очищення влади». Веб-сайт Фундації «Відкритий діалог». 20.11.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.odfoundation.eu/a/5546

[62]Агнешка Пясецька. Підведення підсумків щодо розробки закону про люстрацію 4359а «Про очищення влади». Веб-сайт Фундації «Відкритий діалог». 20.11.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.odfoundation.eu/a/5546

експерти, які брали участь у розробці проекту Закону «Про очищення влади». Практика засвідчила слушність таких аргументів: згідно оцінки «Громадського люстраційного комітету», люстраційні заборони поширюються на 21 депутата Верховної Ради поточного скликання, більшість з яких (12) є представниками фракції «Оппоблоку»[63].

Наслідки люстрації

Люстраційну перевірку державних службовців, посадових і службових осіб правоохоронних органів, суддів згідно із законом «Про очищення влади» було завершено у 2016 р.[64]

За підрахунками громадських активістів, загалом за відведені на люстрацію два роки на відповідність критеріям Закону України «Про очищення влади» мало бути перевірено 700 000 осіб, серед яких 59 % – державні службовці, 32 % працівники МВС, 5 % – працівники СБУ, 3 % – працівники прокуратури, 1 % – судді[65]. До всіх них мали застосовуватись критерії майнової люстрації та належності до КДБ, Комуністичної партії. Водночас так званні «автоматичні» критерії люстрації[66] могли бути застосовані лише до 5500 осіб, що складає менше 1 % від загальної кількості осіб, які підлягають люстрації[67].

За результатами люстраційної перевірки станом на вересень 2017 р., до ***Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовані положення***

---

[63] Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстрацій ний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

[64] Розпорядження КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 1025-р «Про затвердження плану проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1025-2014-%D1%80

На сьогоднішній день триває люстраційна перевірка посадових осіб Збройних сил, терміни якої було продовжено до кінця 2017 р., а також здійснюється перевірка на відповідність Закону України «Про очищення влади» претендентів на державні посади.

[65] Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстрацій ний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

[66] Перебування сукупно не менше року на визначених у Законі України «Про очищення влади» посадах протягом 2010-2014 рр., перебування на визначених у Законі посадах і не звільнення за власним бажанням під час Євромайдану.

[67] Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстрацій ний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

Закону України «Про очищення влади», внесені відомості про 928 осіб[68], яких було звільнено відповідно до Закону. Із них найбільшу кількість становлять працівники органів Державної фіскальної служби (258 осіб), найменшу – працівники обласних та районних державних адміністрацій (48 осіб).

Найчастіше до осіб, які підлягали люстрації, застосовувались заборони за посадою (так званні «автоматичні» критерії люстрації) (553 особи), найменше – за критеріями належності до КДБ (43 особи) або до керівного складу Комуністичної партії (4 особи). Заборони за критеріями майнової люстрації були застосовані до 110 осіб. *Отже,* ***найбільш результативною виявилась люстрація за «автоматичними» критеріями.***

Департаментом з питань люстрації Міністерства юстиції України з Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовані положення Закону України «Про очищення влади» було ***вилучено відомості*** щодо 66 осіб за результатами розгляду наданих заявниками документів. З них найбільше – 53 – за відповідним рішенням суду, 5 осіб – за поданням Президента України, 4 особи – як учасники бойових дій у зоні АТО, 4 особи – за обґрунтованим рішенням органу перевірки про скасування результатів перевірки[69].

Особливості люстрації суддів

Люстрація суддів відбувалась із застосуванням обох люстраційних законів – ***Закону України «Про очищення влади»*** *та* ***Закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»***.

Люстраційна перевірка суддів, згідно із ***законом «Про відновлення довіри до судової влади України»***, тривала протягом одного року з часу формування складу створеної при Вищій раді юстиції з цією метою

---

[68] Єдиний державний реєстр осіб, щодо яких застосовані положення Закону України «Про очищення влади». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lustration.minjust.gov.ua/register

[69] Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material/

Тимчасової спеціальної комісії (з 12 червня 2014 р. по 11 червня 2015 р.)[70]. Предметом перевірки були дії суддів судів загальної юрисдикції, які ухвалювали рішення проти учасників масових акцій протесту в Україні у період з 21 листопада 2013 р. по 11 квітня 2014 р., а також інші рішення суддів, визначених у статті 3 Закону.

Згідно звіту Тимчасової спеціальної комісії, загалом протягом періоду діяльності до Комісії надійшло 2192 заяв громадян щодо проведення перевірки суддів. Комісією розпочато 331 перевірку суддів (або 15 % від заяв). За результатами перевірки Комісія ухвалила 63 висновки відносно суддів. З них у 46 випадках (або 13 % від прийнятих заяв) Комісія виявила факти, що свідчать про порушення суддею присяги, що є підставою для звільнення судді з посади. Такі висновки були спрямовані Комісією до Вищої ради юстиції[71]. Втім, **на підставі висновків Комісії за результатами люстраційної перевірки суддів, Вища рада юстиції подала на звільнення лише одного суддю, якого вже було оголошено у розшук**[72].

Таким чином, можна стверджувати, що **спеціальна перевірка суддів на практиці перетворилася на свою протилежність: більшість суддів, причетних до переслідування прав громадян, які взяли участь у протестах, змогли уникнути відповідальності**.

---

[70]Про утворення Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції. Оголошення. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. 12.06.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/add_text/49

Оскільки Тимчасова спеціальна комісія не працювала протягом 5 місяців через відсутність повноваженого складу, її роботу було подовжено. Офіційно про завершення своєї діяльності ТСК оголосила 18 червня 2016 р. - У газеті «Голос України» оприлюднено оголошення про завершення роботи ТСК. Оголошення. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. 22.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/add_text/152

[71] Звіт за 2015 р. ТСК. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/add_text/153 ;

Статистика результатів перевірки ТСК станом на 25 серпня 2015 р. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. 28.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/statistics/47

Статистика результатів перевірки ТСК станом на 25 серпня 2015 р. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. 28.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/statistics/47

5 суддів було виправдано ТСК; у 12 випадках Комісія виявила підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності та направила такі висновки до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. - Звіт за 2015 р. ТСК. Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/add_text/153

[72]Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстраційний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

Таке **нехтування суспільним запитом на очищення судів** від суддів, чиї рішення супроводжували спробу авторитарного перевороту, **загрожує не лише довірі громадян до влади, а й сприяє новим спробам встанвлення політичного контролю над суддівським корпусом**.

Дещо кращими були результати люстрації суддів згідно ***Закону України «Про очищення влади»***. За час проведення люстрації Міністерством юстиції України[73] до Вищої ради правосуддя (раніше – Вищої ради юстиції) було направлено 110 подань про порушення вимог несумісності діючими суддями[74]. Протягом 2016-2017 рр. Вищою радою правосуддя за поданнями Міністерства юстиції України звільнено з посад сімох суддів (або 6 % від подань), які підпадали під критерії Закону України «Про очищення влади»[75]. Розгляд звернень Міністерства юстиції України, поданих відповідно до Закону України «Про очищення влади», у Вищу раду правосуддя триває.

Протягом 2015-2016 рр. Президентом України та Верховною Радою України було звільнено 31 суддю (або 28 % від подань) з числа тих, щодо яких Міністерство юстиції України подавало звернення до Вищої ради

---

[73] У випадку люстрації суддів згідно Закону України «Про очищення влади» Міністерство юстиції України є суб'єктом звернення до Вищої ради правосуддя (раніше – Вища рада юстиції) щодо подання про звільнення суддів.

[74] Відбулася тристороння робоча зустріч з питань реалізації очищення влади (люстрації) судової системи України. Міністерство юстиції України. 10.07.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/186

[75] Вища рада правосуддя ухвалила рішення про звільнення ще одного судді з посади через порушення вимог законодавства щодо несумісності. Міністерство юстиції України. 13.09.17 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/192 ;
Вища рада правосуддя ухвалила звільнити Гассій Олену Валентинівну з посади судді господарського суду Донецької області. Міністерство юстиції України. 21.08.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/189 ;
Вища рада правосуддя ухвалила звільнити Призенка Дмитра Олексійовича з посади судді Словяносербського районного суду Луганської області. Міністерство юстиції України. 21.08.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/190 ;
Відомості щодо судді Вищого адміністративного Суду України Кобилянського Миколи Генріховича внесено до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». Міністерство юстиції України. 26.07.2017р. Міністерство юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/188 ;
Відомості щодо судді Верховного Суду України Самсіна Ігора Леоновича внесено до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади». Міністерство юстиції України. 08.06.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/179 ;
Вища рада правосуддя звільнила Отрош Інну Олексіївну з посади судді Печерського районного суду міста Києва. Міністерство юстиції України. 15.02.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/162 ;
Екс-суддя Вищого господарського суду України не зможе обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади до 2024 року. Міністерство юстиції України. 08.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/151

юстиції. Проте чимало суддів було звільнено не як таких, що відповідають критеріям Закону України «Про очищення влади», а з інших підстав: за власним бажанням, закінчення строку повноважень, відставка тощо[76].

Проблеми реалізації Закону України «Про очищення влади»

За час проведення люстрації Міністерство юстиції України так само, як і представники громадянського суспільства, неодноразово фіксували випадки ***порушень люстраційного законодавства з боку окремих органів державної влади***.

За даними Звіту, за підсумками реалізації Закону «Про очищення влади» протягом 2014-2016 рр. Департаменту з питань люстрації Міністерства юстиції України[77], ***найбільш*** поширеними з них були:

- незастосування заборон до посадових осіб, які підпадають під критерії очищення влади;
- ненадання посадовим особам Міністерства юстиції інформації та документів з питань виконання норм Закону щодо посадових і службових осіб або надання неповної інформації;
- довільне трактування положень Закону України «Про очищення влади».

Завдяки цьому ***ряд чиновників, співробітників правоохоронних органів та суддів було виведено від застосування люстраційних заборон***.

За оцінками Міністерства юстиції України, по завершенню процесу люстрації у 2016 р. на посадах в державних органах всупереч вимогам Закону України «Про очищення влади» залишалось 100 осіб, які мали бути звільнені відповідно до здійснення очищення влади за рівнем займаних посад (так звані «автоматичні» критерії люстрації). Серед них посадовці Адміністрації

---

[76]Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material/

[77]Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material

Президента України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ, Державної фіскальної служби, інших центральних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, органів прокуратури, Державної судової адміністрації. Втім це становить менше 2 % від загальної кількості чиновників, які мали бути звільнені з посад відповідно до «автоматичних» критеріїв люстрації[78].

При здійсненні люстраційної перевірки суддів Державною судовою адміністрацією застосовувався вибірковий підхід до її проведення. Зокрема, не було проведено системний аналіз судових рішень щодо відповідності критерію ухвалення суддями репресивних рішень щодо учасників Євромайдану, документи щодо результатів проведення перевірки були оформлені неналежним чином. Внаслідок таких дій низці суддів вдалось уникнути звільнення за цим критерієм очищення влади.

Виникли складнощі у застосуванні критерію вчинення протиправних дій проти учасників Євромайдану й при проведенні люстрації в Службі безпеки України, оскільки у період з 19 по 22 лютого 2014 р. там були знищені всі документи щодо проведення масових акцій протесту з 21 листопада 2013 р по 22 лютого 2014 р.

Міністерство юстиції також констатує, що органи прокуратури не провели належну перевірку дій співробітників згідно зазначеного критерію. Заборону на його підставі було застосовано лише до 11 працівників органів прокуратури, попри те, що репресивні дії з боку працівників прокуратури щодо учасників мирних зібрань під час Революції гідності носили масовий характер[79].

Після внесення змін до Закону України «Про очищення влади» у 2015 р., які дозволяли не застосовувати заборони до осіб вищого офіцерського

---

[78]Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material

[79]Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material

складу, за умов, якщо це обумовлено необхідністю забезпечення обороноздатності держави[80] з-під люстрації було виведено низку військовослужбовців, які обіймали високі посади. При цьому застосування цього винятку не завжди відповідало потребам забезпечення обороноздатності держави[81].

Державна фіскальна служба фактично ***саботувала проведення майнової люстрації.*** Податкові органи затягували строки проведення майнової перевірки, не надавали вчасно Міністерству юстиції висновки щодо її результатів, що унеможливлювало складання довідок про результати люстраційної перевірки; неналежним чином оформлювали її результати.

Найбільш поширеним порушенням з боку Державної фіскальної служби була відсутність в її висновках про результати майнової перевірки відомостей щодо відповідності/невідповідності вартості зазначеного у деклараціях посадовців майна набутого ними за час перебування на посадах наявній податковій інформації про доходи, отримані із законних джерел. Замість цього висновок ДФС містив юридично нікчемне формулювання щодо неможливості встановлення достовірності/недостовірності таких відомостей. Відсутність у висновках ДФС чітко сформульованого результату перевірки фактично унеможливила реалізацію положень Закону України «Про очищення влади»[82]. За висновками громадських експертів, ДФС була лідером серед органів державної влади, які чинили найбільший опір люстрації[83].

---

[80] Частина 8 Статті 1 Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-

[81] Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material

[82] Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material

[83] Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстраційний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

За висновками як Міністерства юстиції України, що було відповідальне за забезпечення проведення процесу очищення влади, так і громадських активістів, які аналізували стан імплементації Закону України «Про очищення влади, ***найбільш поширеними серед високопосадовців схемами уникнення люстрації*** були: невиконання першими особами держави обов'язків щодо застосування заборон та звільнення; виведення органами, які проводили люстраційну перевірку, цілої низки посад з-під дії Закону України «Про очищення влади»; переведення на іншу посаду, використання статусу учасника АТО, судові рішення[84].

Чиновники та судді, щодо яких були застосовані норми Закону України «Про очищення влади», почали подавати ***позови до суду*** ще на початку люстрації. Перше рішення щодо поновлення на посаді люстрованого чиновника суд ухвалив вже у_листопаді 2014 р. З того часу судами було винесено ряд рішень на користь люстрованих чиновників, яких було поновлено на посадах. У свою чергу, Громадська рада з питань люстрації при Міністерстві юстиції України подавала апеляції на судові рішення про відмову у звільненні чиновників, які підпадали під дію Закону України «Про очищення влади». Згідно даних Міністерства юстиції України, на даний момент у судах на розгляді знаходиться 59 справ, які пов'язані з реалізацією Закону України «Про очищення влади»[85].

У контексті розгляду судами справ, пов'язаних із реалізацією Закону України «Про очищення влади», важливим є питання винесення Конституційним Судом рішення за поданнями щодо відповідності Конституції України окремих положень цього Закону. Як було зазначено вище, КСУ розглядає це питання з 2015 р. і досі не надав висновку. Це стало

---

[84]Звіт про результати збору та узагальнення інформації щодо реалізації Закону України «Про очищення влади» протягом двох років». Департамент з питань люстрації Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/work_material/ ;
Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстрацій ний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

[85] Судові провадження. Інформація, актуальна станом на 08.09.2017. Міністерство юстиції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/main/page/16

підставою для ***зупинення розгляду судових справ*** щодо відновлення на посадах чиновників, звільнених згідно Закону «Про очищення влади», до прийняття КСУ зазначеного рішення. За даними Міністерства юстиції України, на даний час таких справ існує близько 100[86]. Така практика перешкоджає ефективній реалізації Закону України «Про очищення влади», про що, зокрема, наголошувала у своєму остаточному висновку щодо Закону Венеціанська комісія[87].

Роль громадянського суспільства у здійсненні очищення влади

Вагомий внесок у процес очищення влади зробило ***громадянське суспільство***. Громадські організації брали активну участь у розробці проекту Закону «Про очищення влади» та моніторингу і контролю за виконанням закону органами державної влади.

Можна впевнено стверджувати, що навіть фактична, значно обмежена люстрація стала можливою значною мірою завдяки тиску громадськості. Так, наприклад, у день голосування за Закон України «Про очищення влади» у Верховній Раді (16 вересня 2014 р.) під стіни парламенту вийшло 700 громадських активістів, які перед останнім голосуванням почали палити шини. Завдяки рішучості громадських активістів закон зрештою було ухвалено 231 голосами[88]. Представники «Громадського люстраційного комітету» брали участь у налагодженні діалогу з експертами Венеціанської комісії щодо Закону України про очищення влади[89]. Здійснюючи громадський контроль за процесом імплементації люстраційного законодавства, представники Громадської ради з питань люстрації при

---

[86] Розгляд Конституційним Судом України відповідності Конституції України (конституційності) деяких положень Закону України «Про очищення влади». Міністерство юстиції України. 03.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/article/read/125

[87]Остаточний висновок про Закон України «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») у зв'язку зі змінами направленими до Верховної Ради України 21 квітня 2015 р. Венеціанська комісія. Страсбург, 19 червня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://lustration.minjust.gov.ua/files/vysnovok_vk.pdf

[88]Рік люстрації в Україні: історія перемог та саботажу. Звіт громадської організації «Громадський люстрацій ний комітет». Київ-2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/uploads/file/1159/Lustration_1_year__3_.pdf

[89]Громадський люстрацій ний комітет. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/

Міністерстві юстиції України та «Громадського люстраційного комітету» провели ряд журналістських розслідувань щодо чиновників та суддів, яким вдалося уникнути звільнення за Законом України «Про очищення влади». У 2015 р. «Громадський люстраційний комітет» оприлюднив список «недолюстрованих» посадовців[90] – тих, які залишалися на посадах всупереч вимогам Закону «Про очищення влади». Після публічного розголосу результатів цих розслідувань багато таких чиновників було звільнено із займаних посад, або ж звільнились за власним бажанням та пішли у відставку під тиском громадськості.

«Громадський люстраційний комітет» створив власний Реєстр осіб, що підлягають люстрації, до якого вносить осіб, на яких поширюються люстраційні заборони. Нині Реєстр містить 2686 осіб[91]. Починаючи з 2016 р. Комітет поставив за мету своєї діяльності контроль за перевіркою майнових декларацій чиновників, яка проводиться згідно норм антикорупційного законодавства.

Важливим аспектом здійснення люстрації є оцінка населенням її результатів. Соціологічні дослідження, проведені у 2015-2016 рр., показали, що українське суспільство не надто високо оцінило зусилля влади по «самоочищенню».

У громадській думці переважало стійке уявлення про ***неефективність проведення люстрації, розчарування її результатами***. Твердження про завершеність процесу очищення влади, що переважало у політичному дискурсі у 2016 р., коли формально люстрація мала бути завершена, було передчасним, адже у громадській думці завдання люстрації все ще залишалось актуальним[92]. Єдиним винятком було ставлення громадян до люстрації на підставі належності до Комуністичної партії чи КДБ.

---

[90]Список недолюстрованих посадовців. Громадський люстраційний комітет. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lku.org.ua/press_articles/380

[91]Реєстр осіб, що підлягають люстрації. Громадський люстраційний комітет. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://registry.lku.org.ua/dashboard

[92]Всеукраїнське опитування громадян щодо демократичних змін у політичних та суспільних сферах, судової реформи та процесу очищення влади в Україні. Узагальнюючі результати дослідження 2016 року та порівняння з даними за 2015 рік. 21 липня 2016 р., Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_LustrSurvey_Summary_2016_UKR.pdf

Соціологічні дослідження показали, що ідея необхідності звільнення та заборони займати посади колишніх представників керівних органів Комуністичної партії та КДБ отримала найменшу підтримку серед населення, порівняно з іншими категоріями осіб, які підпадають під дію люстраційного законодавства; переважна більшість громадян вважала завдання декомунізації влади вичерпаним[93].

Почасти суспільне розчарування результатами люстрації було спричинене недостатнім рівнем обізнаності громадян про сутність та процедуру очищення влади, почасти – загальною зневірою щодо спроможності влади проводити необхідні суспільні реформи.

Опитування громадської думки зафіксували вкрай низький рівень поінформованості населення щодо суті люстрації та стану реалізації люстраційного законодавства протягом всього періоду, що тривало очищення влади. При цьому на другому році проведення люстрації рівень поінформованості українців суттєво на змінився[94].

Найбільш суттєвими прогалинами інформованості населення про люстрацію були знання про те, які категорії підлягають люстрації, які органи проводять люстраційну перевірку, про наявність спеціального люстраційного законодавства, про конкретні факти очищення влади.

Соціологічні дослідження показали, що суспільні уявлення щодо очищення влади здебільшого базуються на стереотипах, створених політиками та ЗМІ. Так, наприклад, громадяни фактично не розрізняли люстрацію та антикорупційні заходи. **У громадській думці домінувало уявлення про люстрацію як про інструмент відновлення соціальної справедливості та протидії незаконному збагаченню посадовців та суддів. Такі завдання люстрації, як демократизація та декомунізація**

---

[93]Всеукраїнське опитування громадян щодо демократичних змін у політичних та суспільних сферах, судової реформи та процесу очищення влади в Україні. Узагальнюючі результати дослідження 2016 року та порівняння з даними за 2015 рік. 21 липня 2016 р., Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_LustrSurvey_Summary_2016_UKR.pdf

[94]Всеукраїнське опитування громадян щодо демократичних змін у політичних та суспільних сферах, судової реформи та процесу очищення влади в Україні. Узагальнюючі результати дослідження 2016 року та порівняння з даними за 2015 рік. 21 липня 2016 р., Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_LustrSurvey_Summary_2016_UKR.pdf

мали для громадян суттєво менше значення[95]. Відповідно, розуміння громадянами люстрації суто як інструменту покарання та очищення державного апарату від корумпованих чиновників вплинуло на оцінку населенням її результатів.

З одного боку, низькій рівень обізнаності населення про люстрацію свідчить про ***недостатню ефективність інформаційно-роз'яснювальних заходів***, які здійснювали органи державної влади та громадські організації. З іншого, Закон «Про очищення влади» був достатньо складним і переслідував відразу кілька цілей (очищення державних органів від представників недемократичного режиму (комуністичного та В. Януковича), від посадовців та суддів, які здійснювали репресивні дії проти учасників мирних зібрань; від чиновників, які здійснювали дії, спрямовані на підрив основ національної безпеки, були таємними інформаторами спецслужб інших держав; антикорупційну мету (майнова люстрація), що є нетиповим для люстраційних законів.

Опитування також показали, що більшість громадян підтримувала застосування «жорстких заходів» щодо осіб, які підлягають люстрації, а майже третина населення **мала *радикальні погляди на люстрацію*** («повна заміна посадовців і суддів»)[96].

Радикалізм поглядів на люстрацію, низький рівень обізнаності населення щодо процедури очищення влади, з одного боку, та суспільне незадоволення реальним станом очищення влади з іншого, сприяло виникненню явища так званої ***«смітникової люстрації»*** – вкидання у сміттєві баки чиновників, які, на думку громадськості, себе скомпрометували). Протягом 2014-2015 рр. її об'єктом стали низка посадовців різного рівня, народних депутатів, у тому числі колишніх членів Партії регіонів, суддів.

---

[95]Всеукраїнське опитування громадян щодо демократичних змін у політичних та суспільних сферах, судової реформи та процесу очищення влади в Україні. Узагальнюючі результати дослідження 2016 року та порівняння з даними за 2015 рік. 21 липня 2016 р., Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_LustrSurvey_Summary_2016_UKR.pdf

[96]Всеукраїнське опитування громадян щодо демократичних змін у політичних та суспільних сферах, судової реформи та процесу очищення влади в Україні. Узагальнюючі результати дослідження 2016 року та порівняння з даними за 2015 рік. 21 липня 2016 р., Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_LustrSurvey_Summary_2016_UKR.pdf

Висновки до другого розділу

Люстрація була однією з ключових вимог, яке суспільство висувало владі під час Революції гідності

Процес очищення влади був доволі складним та зазнав чимало спроб блокування з боку представників колишньої Партії регіонів, суддівського середовища, окремих органів державної влади.

Значною мірою люстрація відбулася завдяки тиску громадськості, яка брала активну участь у цьому процесі, починаючи від розробки люстраційного законодавства, до контролю за його імплементацією. Окрім широкої громадської участі, до переваг люстраційного процесу слід віднести його публічність (створення та забезпечення відкритого доступу до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовані положення Закону України «Про очищення влади», оприлюднення інформації щодо очищення влади на веб-сайтах державних органів, проведення та оприлюднення результатів журналістських розслідувань щодо осіб, які намагались уникнути люстрації; створення реєстрів осіб, які підлягають люстрації, громадськими організаціями, тощо).

За два роки, коли тривала люстрація, на відповідність критеріям Закону України «Про очищення влади» було перевірено 700000 державних службовців, працівників правоохоронних органів, суддів. За результатами перевірки до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовані положення Закону України «Про очищення влади», внесено відомості про 928 осіб, яких було звільнено та заборонено обіймати посади у державних органах наступні 10 років.

Результати очищення влади є неоднозначними. Найбільш результативною виявилась люстрація за так званими «автоматичними» критеріями (за рівнем займаних посад), завдяки якій було усунуто з посад високопосадовців – представників режиму В. Януковича (550 з 5500 осіб, які підлягали перевірці за цим критерієм). Утім «автоматичні» критерії

застосовувались до менше ніж 1 % від загальної кількості осіб, які підлягали люстрації.

Майнова люстрація, яка мала застосовуватись до всіх, хто підлягав перевірці, була провалена: заборони, передбачені Законом «Про очищення влади» за критеріями майнової люстрації було застосовано лише до 110 осіб. Державною фіскальною службою, яка була лідером серед державних органів, що чинили найбільший опір люстрації, при проведенні перевірки майна посадовців були допущені системні порушення норм Закону України «Про очищення влади», що фактично унеможливило реалізацію норм щодо майнової люстрації.

Безрезультатно завершилася вкрай затребувана суспільством люстрація суддів, яка проводилась одночасно за двома законами – Законом України «Про очищення влади» та Законом «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Лише одного суддю було звільнено на підставі застосування положень Законом «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Протягом останнього року реформованою Вищою радою правосуддя за поданнями Міністерства юстиції України звільнено з посад сімох суддів, які підпадали під критерії Закону України «Про очищення влади». Розгляд більшості з 110 звернень Міністерства юстиції щодо суддів, поданих відповідно до Закону України «Про очищення влади», у Вищу раду правосуддя й досі триває. **Такий стан імплементації люстраційного законодавства щодо суддів, насамперед, пов'язаний із намаганням загальмувати та знівелювати процес очищення судової влади з боку суддівського середовища**.

Органи державної влади чинили опір люстрації, неодноразово порушуючи норми люстраційного законодавства. Завдяки цьому від застосування люстраційних заборон було виведено ряд чиновників, працівників правоохоронних органів та суддів. При цьому найбільш поширеними способами уникнення люстрації були невиконання першими особами держави обов’язків щодо застосування заборон та звільнення;

виведення органами, які проводили люстраційну перевірку, цілої низки посад з-під дії Закону України «Про очищення влади»; переведення на іншу посаду, використання статусу учасника АТО, судові рішення.

Нині на посадах у державних органах всупереч вимогам Закону України «Про очищення влади» перебуває близько 100 осіб, які мали бути звільнені відповідно до так званих «автоматичних» критеріїв люстрації. У судах на розгляді знаходиться 59 справ, які пов’язані з реалізацією Закону України «Про очищення влади». Розгляд по 100 судових справах було зупинено в очікуванні прийняття Конституційним Судом України рішення за поданнями щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про очищення влади».

Соціологічні дослідження, проведені по завершенню люстрації, показали, що українське суспільство незадоволене реальним станом очищення влади. Розчарування результатами люстрації почасти спричинене низьким рівнем обізнаності населення щодо сутності та процедури люстрації, почасти – загальною зневірою щодо спроможності влади проводити необхідні суспільні реформи, вибірковістю у застосуванні люстраційного законодавства.

Розділ 3. Проблеми управління реформою децентралізації

Реформа децентралізації наразі є однією з найбільш реалізованих після перемоги Євромайдану реформ, хоча вимоги щодо її проведення не були серед найбільш поширених гасел Революції Гідності. Ця реформа має тривалу історію свого розвитку і спроб упровадження протягом останніх десятиліть.

Децентралізація: попередні спроби

У перше десятиліття після відновлення незалежності України в 1991 р. децентралізація не була пріоритетом діяльності органів влади та політичних партій.

Розвиток пострадянської політичної системи України від початку її розбудови відбувався в напрямі концентрації влади на загальнонаціональному рівні, прагнення, особливо з боку інституту Президента, до певного обмеження повноважень представницьких органів влади, у тому числі й на місцевому рівні.

Як зазначає відомий український політик В. Шишкін, який у І скликанні Верховної Ради був заступником голови Комісії ВР у питаннях законодавства і законності: «На той період вважалося, що парламентська республіка не приведе до добра… Вважалося, що через парламент ми не зможемо швидко подолати наслідки радянської доби, а от через президентську форму правління зможемо. Авторитаризм президентської влади мав піти на користь державності… У тих умовах були серйозні аргументи про централізацію влади, можливо, як тимчасовий захід, доки Україна не вийде на сталий розвиток»[97]. Централізаційні процеси були особливо помітні за часів президентства Л. Кучми (1994-2004 рр.). Провідні політичні сили України тієї доби змагались, насамперед, за головні «політичні призи» країни – пост

[97] *Голуб, А.* Доконституційні зміни / Андрій Голуб // Український тиждень. – 2017. – № 26 (502). – С. 23.

Президента і більшість у Верховній Раді й зі свого боку були зацікавлені у збереженні централізованої моделі влади.

Водночас у політичному житті України на межі XX-XXI століть з'явилися чинники, які сприяли формуванню протилежного суспільно-політичного запиту – на розширення повноважень місцевого самоврядування. Серед них – євроінтеграційна політика України, частиною якої стала поступова імплементація Україною базових норм європейської спільноти.

Зокрема, було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, ідеологія якої полягає в максимально можливому розширенні повноважень місцевого самоврядування, запровадженні в діяльність органів влади принципу субсидіарності[98]. До цього варто додати панівний в останні десятиліття в країнах Заходу тренд посилення децентралізації – американський дослідник Меріл Гріндл навіть дала йому назву «децентралізаційної революції»: «одна за одною країни з 1980-х до середини 2000-х децентралізували центральні уряди»[99], що також мало вплив на Україну.

Відповідно, вимоги щодо розширення прав місцевого самоврядування стали з другої половини 1990-х рр. постійним питанням порядку денного відносин України з європейськими структурами, з'явилися в експертних дискусіях, політичних програмах, політичних документах.

Так, децентралізація була згадана в затвердженій Президентом України у 1998 р. Концепції адміністративної реформи в Україні, де, зокрема, передбачалася «децентралізація надання управлінських послуг населенню», «децентралізація функцій центральних органів виконавчої влади на рівень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування»[100]. Також про децентралізацію йшлося в Концепції державної регіональної

---

[98] *Європейська* хартія місцевого самоврядування. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

[99] *Grindle, M. S.* Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance / Merilee S. Grindle. – Princeton : Princeton Univercity Press, 2009. – p. 4.

[100] *Указ* Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print1452611639876936

політики, схваленій у травні 2001 р.[101] Однак під час каденції Л. Кучми децентралізація державного управління та адміністративно-територіальна реформа так і залишилися деклараціями.

Важливими чинником, який сприяв поступовому закріпленню теми децентралізації в політичному порядку денному, стало **поступове ресурсне посилення, з початку 2000-х рр. – на тлі позитивної економічної динаміки – місцевих еліт і, відповідно, їх прагнення перерозподілити на свою користь владні повноваження**.

Унаслідок дії вищенаведених чинників, уже на президентських виборах 2004 р. деякі з найбільш рейтингових кандидатів включили до своїх програм більш-менш конкретні обіцянки щодо перерозподілу повноважень від державної влади до місцевого самоврядування.

Так, у програмі В. Ющенка була дана обіцянка: «Розширити права і зміцнити фінансову базу для ефективного самоврядування – на рівні міст, селищ, сіл»[102]. Суголосне з цим положення містила програма ще одного кандидата – А. Кінаха: «Розвиток та зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, передача йому повноважень, необхідних для ефективного соціально-економічного розвитку територій»[103].

Утім під час Помаранчевої революції 2004 р. тема децентралізації й розширення повноважень місцевого самоврядування особливо не звучала, оскільки лейтмотивом масових акцій був протест проти виборчих фальсифікацій та використання адміністративного ресурсу на президентських виборах. На цьому тлі запровадження в уряді, сформованому Президентом України В. Ющенком у лютому 2005 р., посади віце-прем'єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи[104] (посаду обійняв

---

[101] *Указ* Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25.05. 2001 № 341. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341/2001

[102] *Передвиборна* програма кандидата на пост Президента України, Ющенко Віктор Андрійович. – http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/WP009?PT021F01=51&PT001F01=500

[103] *Передвиборна* програма кандидата на пост Президента України, Кінах Анатолій Кирилович. – http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/WP009?PT021F01=55&PT001F01=500

[104] Точної назви відповідної посади в Кабінеті Міністрів, утвореному в лютому 2005 р., не було. В Указі Президента про призначення посада Р. Безсмертного називалася просто – «віце-прем'єр-міністр» – див. Указ

Р. Безсмертний) й анонсування відповідної реформи виглядало досить несподіваним. Хоча, з огляду на наведене вище, цю реформу можна було вважати виконанням однієї з передвиборчих обіцянок В. Ющенка.

Реформа 2005 р. передбачала не лише зміну меж і кількості адміністративно-територіальних одиниць (планувався перехід до трирівневої системи адміністративно-територіального устрою – громади-райони-регіони зі зменшенням кількості районів), а й низку заходів щодо розширення повноважень і спроможності місцевого самоврядування. Зокрема, збільшення обсягу коштів у розпорядженні громад завдяки розширенню податкової бази бюджетів громад.[105]

Водночас основний акцент в інформаційній кампанії щодо цієї реформи був зроблений саме на змінах адміністративно-територіального устрою, відповідно, таке ж її сприйняття сформувалося в громадській думці. Однак організоване в середині 2005 р. громадське обговорення в різних регіонах країни виявило значний спротив реформі. Як слушно зауважив А. Павлюк: «Публічна презентація реформи зустріла великий супротив на місцевому й регіональному рівнях влади. Особливо активними були виступи проти реформи в західних областях… територіальний устрій яких є найбільш подрібненим. Безпосередню участь у протестному русі брали представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»[106]. Наслідком негативної суспільної оцінки цієї реформи стала фактична відмова Кабміну від її реалізації, а після відставки Р. Безсмертного з посади віце-

---

Президента України «Про призначення Р. Безсмертного Віце-прем’єр-міністром» – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/148/2005. Як Віце-прем’єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи Р. Безсмертного представила у Верховній Раді 4 лютого 2005 року затверджена за кілька хвилин до того Прем’єр-міністром Юлія Тимошенко – див. Стенограма пленарного засідання 04 лютого 2005. – http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/1857.html. А в затверджених пізніше «Функціональних повноваженнях Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України» посада Р. Безсмертного йменувалася «Віце-прем'єр-міністр України (питання адміністративної та адміністративно-територіальної реформи)» – див. Функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України : додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 р. № 175. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/175-2005-%D0%BF

[105] Роман Безсмертний: «Держава, як і будівля, починається з фундаменту». – Урядовий кур’єр. – 2005. – 22 квіт. – http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=15884111

[106] *Павлюк, А. П.* Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України // Аналіт. матеріали НІСД. Сер. «Регіональний розвиток». – 2015. – № 23. – http://www.niss.gov.ua/articles/1822/

прем'єр-міністра ця тематика взагалі на деякий час майже зникла з політичного порядку денного.

Нова більш-менш системна спроба децентралізації системи влади пов'язана з діяльністю на посаді міністра регіонального розвитку та будівництва України В. Куйбіди у 2007-2010 рр. Колективом експертів було підготовлено Концепцію реформи місцевого самоврядування, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29. 07. 2009 № 900, і проект Концепції адміністративно-територіальної реформи. Концепція реформування місцевого самоврядування була спрямована на «створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот» . А проект Концепції адміністративно-територіальної реформи передбачав, зокрема, «передачу ряду повноважень із районного рівня на рівень громади» і «поступове зменшення кількості районних державних адміністрацій»[107]. Однак і ця спроба реформування системи місцевої влади також зупинилася на рівні концептуальних документів.

Під час президентської каденції В. Януковича питання реформи децентралізації де-факто було відсутнє в політичному порядку денному, згадуючись лише на рівні декларацій як складова загальної проєвропейської риторики політичної команди Януковича.

У парламентській виборчій кампанії 2012 р. тема децентралізації провідними політичними партіями того часу не згадувалася, хоча обіцянки щодо окремих складових політики розширення повноважень та посилення спроможності місцевого самоврядування містилися у передвиборчих програмах таких партій, як КПУ, Партія регіонів, ВО «Свобода», УДАР[108]. Зокрема, містилися такі обіцянки: «Перехід до формування Державного бюджету «знизу» (КПУ); «60 % зведеного державного бюджету – місцевим радам» (Партія регіонів); «ліквідувати обласні та районні державні

[107] Мінрегіонбуд розробив проект Концепції адміністративно-територіальної реформи. – http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=139933741

[108] Див. відповідні передвиборні програми на сайті ЦВК: http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/wp501?PT001F01=900

адміністрації, передати їхні повноваження виконкомам місцевих рад» (ВО «Свобода»); «залишати 100 % податку на доходи фізичних осіб, податку на землю та податку на нерухомість у громадах», «забезпечити виділення достатніх коштів із місцевих бюджетів для діяльності органів самоорганізації населення», «стимулювати інвестиції у комунальну, транспортну, інформаційну, медичну інфраструктури у громадах» (УДАР)[109].

Під час Євромайдану децентралізація не була серед провідних вимог і гасел протестувальників, однак була включена до ключового політичного документа Євромайдану – Програмного маніфесту Майдану. Зокрема, у документі планували домогтися «децентралізації влади, надання реальних повноважень органам місцевого самоврядування, включно зі створення ними повноцінних виконавчих органів, обмеження повноважень призначуваних президентом місцевих державних адміністрацій лише контрольними функціями, забезпечення умов для розвитку місцевих громад через децентралізацію державних фінансів»[110].

Поява в Програмному Маніфесті Майдану тез щодо децентралізації, на наш погляд, була зумовлена тим, що **політичні сили, опозиційні режиму Віктора Януковича, розглядали децентралізацію як один з інструментів демонтажу цього режиму – через обмеження владних повноважень В. Януковича та його політичної команди на субнаціональних рівнях політичної системи України**.

Таким чином, до 2014 р. реформа децентралізації не була серед найбільш важливих для суспільства тем, перебуваючи, водночас, у політичному порядку денному, хоча й не на чільних позиціях.

Пов’язані з децентралізацією політичні обіцянки почали з’являтися в програмних політичних документах різних політичних сил із середини 2000-х рр. Це було наслідком поступового зміцнення місцевих еліт, їх прагнення

---

[109] Див. відповідні передвиборні програми на сайті ЦВК: http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/wp501?PT001F01=900

[110] *Програмний* маніфест Майдану. – http://tyzhden.ua/Politics/97973

розширити свої владні повноваження та ресурсну базу місцевого самоврядування й одним із результатів євроінтеграційної політики України.

Також варто зазначити, що місцеві еліти були активними суб'єктами двох масштабних суспільно-політичних криз – Помаранчевої революції 2004 р. і Революції Гідності 2013-14 рр., що, у свою чергу, сприяло поступовій актуалізації проблематики децентралізації. Найбільш поширеними вимогами в контексті децентралізації були розширення повноважень органів місцевого самоврядування аж до повної передачі їм повноважень виконавчої влади і збільшення фінансової бази місцевого самоврядування.

Перебіг реформи децентралізації

У діяльності першого після перемоги Революції гідності Уряду реформа децентралізації стала одним із провідних напрямів діяльності. Про увагу до цього питання свідчили: запровадження в Кабінеті Міністрів нової посади – Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України[111]; призначення на цю посаду представника місцевого самоврядування – багаторічного мера Вінниці Володимира Гройсмана[112]; включення до Програми діяльності нового Кабінету Міністрів, призначеного 27.02.2014, такого пункту, як внесення змін до Бюджетного кодексу щодо децентралізації[113]. Вже 1 квітня 2014 р. Урядом було ухвалено базовий концептуальний документ реформи – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[114].

---

[111] Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 27.02.2014 № 802. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/802-VII

[112] Прем'єр-міністр України. – http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248981615&cat_id=247077361

[113] Програма діяльності Кабінету Міністрів України : [схвалена 27.02.2014] – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-14

[114] *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

Реформа децентралізації була однією з перших реформ після Євромайдану. На наш погляд, швидкість запровадження реформи децентралізації новим керівництвом держави була зумовлена кількома чинниками.

По-перше, виконанням політичного зобов'язання Євромайдану, спрямованого на унеможливлення в майбутньому надмірної консолідації політичної влади в країні.

По-друге, необхідністю для нового керівництва держави зробити крок назустріч місцевим політичним елітам, які підтримали Євромайдан.

По-третє, прагненням сформувати політичну відповідь на російську агресію проти України, яка маскувалася гаслами надання більшої самостійності регіонам Півдня та Південного Сходу України.

Серед очікуваних результатів від реалізації Концепції на першому місці було зазначено «посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад»[115]. Досягненню цієї мети й були підпорядковані перші дії в процесі реалізації реформи, серед яких:

- передача в розпорядження місцевих бюджетів додаткових податків і зборів;
- надання громадам більшої бюджетної самостійності: надання права ухвалювати власні бюджети незалежно від дати прийняття Державного бюджету та переведення громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом;
- передача органам місцевого самоврядування додаткових повноважень;
- укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня адміністративно-територіального устрою – формування об'єднаних

[115] *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333. – http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

територіальних громад шляхом добровільного об’єднання задля збільшення матеріально-фінансової бази громад.

Протягом 2014-2015 рр. була сформована необхідна нормативно-правова база і з середини 2015 р. розпочався процес утворення територіальних громад. При цьому громади отримали значний додатковий фінансовий ресурс: до їх бюджетів було передано низка податків і зборів, зокрема, акцизний податок та державне мито, були запроваджені нові субвенції з держбюджету (медична, освітня субвенції, субвенція на формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад). Також. було започатковано фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку через новостворений Державний фонд регіонального розвитку.

25 жовтня 2015 р. разом із черговими місцевими виборами відбулися перші вибори рад в об’єднаних територіальних громадах (ОТГ), вибори у новостворювані ОТГ тривають і протягом 2016-2017 рр. Для здійснення місцевого самоврядування в окремих селах і селищах у межах об’єднаної територіальної громади запроваджено інститути старости і старостинського округу.

Динаміку реформи можна спробувати оцінити за допомогою кількісних показників. Так, станом на 10.11.2017 в Україні утворено 665 об’єднаних територіальних громад.

Таблиця

Кількісні показники процесу об'єднання територіальних громад [116].

№	Назва області	Кількість територіальних громад (сільських, селищних, міських рад) до початку реформи	Кількість утворених ОТГ	Кількість громад, що увійшли до ОТГ	Відсоток громад, що увійшли до ОТГ
1.	Вінницька	707	34	101	14,3
2.	Волинська	412	40	169	41,0
3.	Дніпропетр.	348	56	165	47,4
4.	Донецька117	273	9	50	18,3
5.	Житомирська	631	45	328	52,0
6.	Закарпатська	337	6	19	5,9
7.	Запорізька	299	36	133	44,5
8.	Івано-Франківська	516	23	106	20,5
9.	Київська	659	9	49	7,4
10.	Кіровогр.	415	13	37	8,9
11.	Луганська118	194	8	46	23,7
12.	Львівська	711	35	137	19,3
13.	Миколаївська	313	28	103	32,9
14.	Одеська	490	25	108	22,0
15.	Полтавська	503	39	145	28,8
16.	Рівненська	365	25	93	25,5
17.	Сумська	419	28	131	31,3
18.	Тернопільська	615	40	240	39,0
19.	Харківська	458	12	57	12,4
20.	Херсонська	298	26	93	31,2
21.	Хмельницька	605	39	320	52,9

[116] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – С. 7. – http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_11_ua#main-info

[117] На території Донецької області, підконтрольній українській владі. Дані щодо кількості рад на підконтрольній території з http://old.decentralization.gov.ua/region/item/id/9

[118] На території Луганської області, підконтрольній українській владі. Дані щодо кількості рад на підконтрольній території з http://old.decentralization.gov.ua/region/item/id/12

22.	*Черкаська*	*556*	*26*	*97*	*17,4*
23.	*Чернівецька*	*271*	*26*	*94*	*34,7*
24.	*Чернігівська*	*569*	*37*	*297*	*52,2*
	Разом	*11215*	*616*	*2688*	*25,8*

У кількості об'єднаних територіальних громад спостерігається висхідна динаміка за роками: у 2015 р. утворено 159 об'єднаних громад, у 2016 р. – 207, у 2017 р. – вже 299.

Що стосується бюджетних показників об'єднаних територіальних громад, то можна відзначити значне зростання доходів об'єднаних громад порівняно із середньоукраїнськими показниками місцевих бюджетів. Так, за 2016 р. надходження до загального фонду всіх місцевих бюджетів без урахування трансфертів зросли на 49,3 %, а до загального фонду бюджетів 159 ОТГ – у 3,3 разу %[119]. За січень-серпень 2017 р. доходи місцевих бюджетів в цілому по Україні зросли, порівняно з цим же періодом 2016 р., на 31,8 %, у той час як доходи бюджетів об'єднаних територіальних громад – на 80 % [120].

Важливим індикатором успішності/неуспішності реформи є її оцінка громадськістю. З цього погляду, реформу децентралізації можна вважати досить успішною. Так, згідно з результатами опитування Kantar TNS, проведеного в березні 2017 р. для Національної ради реформ, більше половини опитаних – 55 % – підтримують впровадження децентралізації [121].

Досить високий, хоча й помітно нижчий рівень підтримки децентралізації засвідчило опитування Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова. Згідно з їх дослідженням, проведеним у червні 2017 р., 42 % громадян

---

[119] *Павлюк, А.* Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення : аналіт. записка. – / А. П. Павлюк. –http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf. – С. 10.

[120] *Моніторинг* процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – С. 11. – http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_11_ua#main-info

[121] *Децентралізація* на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? : [Опитування проводилося з 24.03.2017 по 31.03.2017]. – https://tns-ua.com/news/detsentralizatsiya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakih-regionah-naybilsh-pozitivno-otsinyuyut-reformu

України «продовжують підтримувати кроки, які українська влада здійснює щодо децентралізації»[122] . Негативно ставляться «до діяльності влади у цій сфері» – 27 %[123]. Утім опитування «Демініціатив» і Центру Разумкова виявило й критичну складову в громадській оцінці децентралізації, згідно з результатами опитування «лише 12 % українців повністю задоволені темпами реформи, 37 % вважають, що вона відбувається надто повільно, а 22 % – що вона не відбувається взагалі» [124] .

Однак слід назвати й проблеми в перебігу реформи децентралізації. Передусім, це – досить повільний темп формування об'єднаних громад. Протягом двох років від запуску процесу об'єднання, об'єдналося лише трохи більше чверті всіх громад (сільських, селищних, міських). Навіть беручи до уваги прискорення процесу об'єднання з кожним роком реформи, наявні темпи ухвалення рішень про об'єднання дають підстави для прогнозу про багаторічний (3-5 років) процес добровільного об'єднання громад.

Неоднорідним є і ставлення до процесу об'єднання в різних областях. У деяких (Дніпропетровська, Житомирська, Хмельницька, Чернігівська) увійшли до складу об'єднаних громад близько половини громад області, а в деяких (Закарпатська, Київська) – процес об'єднання фактично на точці замерзання.

Суперечливими є й фінансові показники діяльності об'єднаних громад. Так, у 2016 р. зі 159 громад, створених до початку року, 125 виявилися дотаційними[125]. Причому рівень дотаційності різний: від 2-4 % у Полтавській та Чернігівській областях до 42 % у Івано-Франківській[126].

Також варто відзначити (і це, на наш погляд, є чи не найбільшою проблемою реформи децентралізації) досить низький рівень обізнаності суспільства з реформою. За даними згаданого вище опитування

---

[122] *Громадська* думка населення щодо реформи децентралізації : [Загальнонаціональне опитування з 9 по 13 червня 2017 року]. – 24 липня 2017. – http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii

[123] *Громадська* думка населення щодо реформи децентралізації. – Цит. джерело.

[124] *Громадська* думка населення щодо реформи децентралізації. – Цит. джерело.

[125] *Крамар, О.* Децентралізація: перетягування ковдри / Олександр Крамар // Український тиждень. – 2017. – № 17(493). – С. 16. – http://tyzhden.ua/Politics/191040

[126] *Крамар, О.* – Цит. джерело.

«Демініціатив» і Центрі Разумкова, проведене у червні 2017 р., добре обізнані щодо реформи лише 20 %[127]. Хоча й тут має місце позитивна динаміка. Порівняно з попереднім опитуванням цих соціологічних структур, у серпні 2016 р. збільшилась і кількість добре обізнаних щодо реформи (20 % проти 12 %), і кількість тих, хто щось про реформу чув (62 % проти 54 %), зменшилась кількість тих, хто нічого про реформу не знає – 18 % проти 30 %[128]. (Поєднання високого рівня суспільної підтримки з відносно невисоким рівнем обізнаності свідчить про наявність у суспільній свідомості стійких позитивних конотацій щодо самого терміну «децентралізація»).

Також варто відзначити ще одну важливу особливість реформи децентралізації: вона публічно не критикується жодною з провідних політичних сил України. Покладена в основу реформи ідея передачі повноважень і ресурсів з центру на місця розглядається партіями як перспективна з погляду завоювання прихильності виборця. А по-друге, – тому що партії конкурують за прихильність місцевих еліт, які значною мірою децентралізацію підтримують. Відсутність серйозної критики на адресу реформи з боку політичних сил додатково свідчить про суспільну підтримку цієї реформи.

Висновки до третього розділу

Підбиваючи проміжні підсумки реформи децентралізації, варто зазначити, що за підсумками півторарічного досвіду існування ОТГ, передчасно робити висновки про успішність/неуспішність реформи. Водночас є підстави для деяких узагальнень.

Реформу децентралізації можна назвати взірцевою з погляду логіки її розвитку, етапності, дій відповідальних за її проведення центральних органів державної влади.

Спочатку був ухвалений концептуальний документ – Концепція розвитку місцевого самоврядування, в якому були викладені мета і завдання

[127] *Громадська* думка населення щодо реформи децентралізації. – Цит. джерело.
[128] *Громадська* думка населення щодо реформи децентралізації. – Цит. джерело.

реформи. Потім на реалізацію положень Концепції ухвалювалися законодавчі й підзаконні акти.

Переходу процесу об’єднання громад у практичну площину передували зміни до бюджетного та податкового законодавства, завдяки чому об’єднані громади від початку діяльності власних органів влади отримували в своє розпорядження додаткові ресурси.

Нарешті, відповідальне за здійснення реформи Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України незмінно є інституційним рушієм реформи, незалежно від особи міністра (до грудня 2014 р. – В. Гройсман, з грудня 2014 р. – Г. Зубко).

Також, варто відзначити досить продуктивну взаємодію Кабінету Міністрів і Верховної Ради у формуванні законодавчої бази реформи. Окрім базових для реалізації реформи законів (Закон України «Про добровільне об’єднання громад», децентралізаційні зміни до Бюджетного і Податкового кодексів), Верховна Рада відносно оперативно ухвалювала закони, необхідність в яких виникала в процесі реалізації реформи: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» тощо.

Сама реформа демонструє досить успішну динаміку. Здійснюється укрупнення громад, спостерігається істотне зростання їхніх доходів.

Водночас, поки що, основної мети – формування спроможних громад – не досягнуто, про що свідчать бюджетні показники об’єднаних громад за підсумками 2016 р.

Тому **нагальною проблемою реформи слід вважати аналіз причин значної дотаційності об’єднаних громад, пошук шляхів підвищення їх фінансової спроможності**.

Наразі, основними проблемами в реалізації реформи децентралізації можна вважати:

- повільний темп об’єднання громад;
- міжобласні диспропорції процесу об’єднання;
- дотаційність бюджетів переважної більшості громад.

Проте нетривалий час існування об’єднаних громад – «найстарішим» ОТГ виповнилось заледве два роки – дає підстави для стриманого оптимізму щодо виправлення цих проблем принаймні в середньостроковій перспективі.

Серед можливих причин низьких темпів об’єднання громад можна назвати небажання частини локальних еліт позбуватися наявних владних статусів і, відповідно, повноважень. А також побоювання мешканців чинних адміністративно-територіальних одиниць щодо можливого занепаду їхніх населених пунктів у разі втрати статусу центру сільської ради. Можливим фактором гальмування процесу об’єднання може бути й загальна невпевненість громадян у незворотності реформи (втім це стосується не лише реформи децентралізації, а й будь-якої іншої реформи в Україні).

Серед можливих інструментів активізації реформи експертним середовищем розглядається обмеження часових горизонтів процесу добровільного об’єднання громад з подальшим переходом до обов’язкового об’єднання відповідно до критеріїв, визначених Методикою формування спроможних територіальних громад[129].

На наш погляд, **відмова від добровільності в короткостроковій перспективі не прискорить суттєво процесу об’єднання, натомість може призвести до певної дискредитації реформи та додатковим конфліктам на рівнях громад, районів, областей**.

Наявна позитивна динаміка об’єднання громад дозволяє сподіватися на входження до ОТГ протягом найближчих трьох років переважної більшості

[129] *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квіт. 2015 р. № 2014. – http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF

сільських, селищних, міських рад. **Перехід до примусового об'єднання громад доцільно розглядати в середньостроковій перспективі**.

Проблемою в реалізації реформи є її сприйняття суспільством. Так, громадська думка демонструє незадоволення темпами реформи – суспільство вважає, що вона відбувається повільно (так вважають 37 %, згідно з цитованим вище опитуванням «Деміініціатив і Центру Разумкова[130]). З огляду на це варто вказати на недостатній інформаційний супровід реформи – недостатню медійну увагу до неї.

Відповідно, першочерговими завданнями органів державної влади щодо реформи децентралізації є:

- активізація інформаційного супроводу реформи через посилення співпраці провідних інституційних суб'єктів реформи (Мінрегіонбуд, Нацрада реформ, обласні державні адміністрації) зі ЗМІ. Значний акцент має робитися на незворотності реформи;
- важливою складовою інформаційного забезпечення реформи є її популяризація за межами України, насамперед, для аудиторії західних країн як реформи, яка імплементує в Україні інституціональні зразки розвинутих демократичних країн.

Пріоритетним має бути втілення інституціональних рішень, які сприятимуть активізації процесів добровільного об'єднання:

- зокрема, доцільним є ухвалення Верховною Радою законопроекту № 6466 – «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення»[131]. Ухвалення цього рішення дозволить збільшити кількість ОТГ як за рахунок включення до їх числа територіальних громад

---

[130] *Громадська* думка населення щодо реформи децентралізації. – Цит. джерело.

[131] *Проект* Закону про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814

великих міст, так і за рахунок активізації об’єднання громад навколо цих міст;

- важливим є аналіз економічних проблем об’єднаних громад, розробка конкретних рецептів їх вирішення/пом’якшення;

- потребує активізації діалог органів державної влади з представницькими органами місцевого самоврядування в областях із низькими темпами об’єднання громад.