

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
№ 5 ТРАВЕНЬ 2015**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу  
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

**Редакційна колегія:**

О. Онищенко, академік НАН України,  
почесний генеральний директор НБУВ  
(головний редактор);

В. Горовий, д-р іст. наук, професор, заступник генерального директора НБУВ  
(заступник головного редактора)

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

Н. Іванова, зав. аналітично-прогностичного відділу НІОБ;

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НІОБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році  
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*О. Бусол*

Новації та проблемні питання оподаткування пенсій: конституційний аспект.....3

### НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....6

### КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

*В. Яворський*

Аналіз закону про заборону комуністичних символів.....8

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

*С. Рахманін*, Дзеркало тижня: Нова Конституція.

Ескіз невідомого автора .....18

*О. Жмеренецький*, ініціатор руху «Україна – це Я», Координатор дискусійного Клубу «КОЛО», спеціально для УП: «Чому бідні – бо дурні. Чому дурні бо бідні»: що, на що та як змінювати в Україні.....20

*К. Пасенюк*, Бізнес: Право на свободу собраний по-українски.....24

*Ю. Кириченко*, експерт ЦППР: Що таке децентралізація в інтересах українського суспільства?.....26

### ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....36

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*В. Мусіяка*

Что изменят в украинской Конституции? (интервью).....40

*І. Коліушко*

Повітова Україна.....45

*Я. Ковальчук*,

Какая Конституция спасет Украину от России.....49

*М. Голомша*

Судова гілка влади вважається незалежною. На папері.....51

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Великобританія.....52

Ірландія.....53

Японія.....53

Малайзія.....54

Російська Федерація.....55

Киргизстан.....56

Вірменія.....59

Таїланд.....60

Чилі.....60

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

О. Бусол, ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.

### Новації та проблемні питання оподаткування пенсій: конституційний аспект

Законом України від 28.12.2014 р. № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», який набрав чинності з 1 січня 2015 р., передбачено ряд новацій, зокрема щодо оподаткування пенсій або щомісячного довічного грошового утримання.

Вищезазначеним Законом внесено зміни до пп. 164.2.19 п. 164.2 ст. 164 Податкового кодексу України, якими передбачено, що до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включається, зокрема, сума пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує три розміри мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року, – у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати.

Оскільки Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» встановлено мінімальну заробітну плату в розмірі 1218 грн, то базою оподаткування податком на доходи фізичних осіб є пенсія, розмір якої перевищує 3654 грн. Ставка податку становить 15 % від суми перевищення. Таким чином, відповідно до Закону, податок на доходи фізичних осіб сплачуватиметься лише з тієї частини суми, яка перевищує три мінімальні зарплати – на сьогодні це 3654 грн.

При цьому слід нагадати, що оподаткування пенсій було запроваджено в липні 2014 р.

Тоді податок справлявся з тієї частини суми пенсії, яка перевищувала 10 тис. грн. Також слід зазначити, що з 1 січня 2015 р. органи Пенсійного фонду України при нарахуванні пенсій усім категоріям громадян у розмірі понад 3654 грн будуть нараховувати, утримувати та перераховувати податок на доходи фізичних осіб за ставкою 15 %. При цьому платники податку (пенсіонери), з яких утриманий податок з доходу у вигляді пенсії, звільняються від подання податкової декларації про майновий стан і доходи.

За статистикою Державної фіскальної служби України (ДФС), зазначена норма стосуватиметься лише 3,3 % пенсіонерів. Адже саме така їх кількість, за даними ДФС, отримують пенсії вище вказаного розміру. До суми перевищення застосовуватиметься ставка податку на доходи фізичних осіб у розмірі 15 %. Міністр фінансів України Н. Ярецько в ефірі «Українського радіо» у програмі «Урядові будні» також підтвердила, цей податок торкнеться менше ніж 4 % пенсіонерів, та що вищезазначений податок не є новацією, і пенсії оподатковувалися й раніше. Вона також апелювала до ідеї соціальної справедливості. За словами міністра фінансів України, середня пенсія на сьогодні становить близько 1 тис. 300 грн, середня оподаткована зарплата – приблизно 3 тис. 500 грн. Середня зарплата в освітній сфері – 2 тис. 700 грн, у сфері охорони здоров'я – 2 тис. 400 грн. «Таким кроком ми мали намір не нав'язати податок на малозабезпечені верстви населення, а оподаткувати ті спеціальні пенсії, які отримують колишні чиновники, колишні судді, колишні міліціонери», – зазначила міністр. Крім того, за словами Н. Ярецько, завдяки зменшенню суми таких спеціальних пенсій до державного бюджету закладено додатковий ресурс у розмірі близько 250 млн грн. Очевидно, що урядовці, обстоюючи

необхідність оподаткування пенсій, апелюють до відмінності між «правами» і «привілеями», до яких, власне, відносять так звані «спецпенсії». Наскільки така диференціація відповідає українському законодавству – питання дискусійне. Принаймні політики досить активно коментують пенсійні новації саме в руслі «захисту прав трудящих і пенсіонерів», вказуючи, зокрема, і на порушення норм Конституції України при прийнятті Закону України № 71. Так, ст. 22 Конституції України передбачено, що права і свободи людини й громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права й свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Отже, однією з конституційних гарантій прав і свобод людини й громадянина є недопущення їх скасування (ч. 2 ст. 22) чи звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22). Відтак противники закону вказують на фактичне звуження змісту та обсягу існуючих прав пенсіонерів.

Статтею 24 Конституції України передбачено, що громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Утім, Законом встановлено: «Оподатковується не загальна сума пенсії, а виключно її частина, що перевищує три розміри мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року (у 2015 році дорівнює 3654 грн)». Отже, таким кроком передбачається не обкладати податком малозабезпечені верстви населення, а оподаткувати пенсії, які отримують колишні чиновники, судді, міліціонери тощо, що дає змогу противникам податкових новацій говорити про обмеження їхніх прав, якщо такими вважати спеціальні пенсії.

Дискусійним є питання, наскільки Закон України № 71 співвідноситься з ч. 3 ст. 8 Закону

України від 05.11.1991 р. № 1788-XII «Про пенсійне забезпечення», що вказує: пенсії не підлягають оподаткуванню (дана норма закону залишається на сьогодні чинною та повністю не відповідає Закону України від 28.12.2014 р. № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», у частинні оподаткування пенсій), а також ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 р. № 2262-X. Закон № 2262-X (ст. 13) гарантує конкретні розміри пенсій за вислугу років, які при введенні Закону № 71, проте, на практиці підлягають перегляду, що звужує зміст та обсяги існуючих прав і свобод військових пенсіонерів.

Щоб відновити виплати «урізаних» пенсій, депутати від фракції «Батьківщина» зареєстрували в парламенті законопроект № 2698 про відновлення повного обсягу пенсій для працюючих пенсіонерів. Проектом закону передбачено відновлення виплати пенсій працюючим пенсіонерам у повному обсязі, що, за їх задумом, відновить соціальну справедливість. У результаті – повернення повного обсягу пенсій разом з індексацією заробітних плат та пенсій, враховуючи реальні інфляційні показники, допоможе уникнути, як зазначають деякі оглядачі, соціального вибуху.

Слід також зауважити, що Опозиційний блок підготував подання до Конституційного Суду про неконституційність оподаткування пенсій працюючих пенсіонерів та повне скасування виплат пенсіонерам-держслужбовцям. Як висловилася народний депутат України Н. Королевська, «люди після досягнення пенсійного віку залишаються на робочих місцях не від хорошого життя, а від низького рівня соціального захисту. Їм банально не вистачає грошей, щоб купити продукти і ліки, не кажучи вже про необхідність оплачувати комунальні послуги. Тому введення податку на пенсії для працюючих і повна відміна виплат для держслужбовців – це неприкрите знущання, коли у людей забирають заслужені і вже нараховані виплати. Ми будемо захищати права цих людей».

Народний депутат України А. Гопко теж вважає, що це питання не наповнення бюджету, а концепції системи пенсійного забезпечення в державі, тож не можна стягувати податок з пенсії, оскільки він дискредитує бажання людини працювати з легальними високими зарплатами та робити до пенсійного фонду відрахування, бо така людина не може собі забезпечити належну пенсію, а буде до кінця своїх днів платити податки. На її думку, сьогодні доцільно урізати спеціальні пенсії, а не запроваджувати податки. Утім, щодо неконституційності зниження раніше встановлених пенсій існує кілька висновків КС (подання щодо пенсій суддів, військовослужбовців розглядалися неодноразово – у 2005, 2011, 2013 р.).

Зі свого боку голова Партії пенсіонерів України М. Кукуріка заявив: «Я не знаю країн, де існував би податок на пенсію. Наш уряд, запроваджуючи цей податок, вочевидь розумів, що в сьогоденних реаліях ніхто із пенсіонерів не буде судитися проти нового податку, який за своєю суттю є неконституційним та незаконним».

Можна посперечатися на рахунок того, чи оподатковуються пенсії в зарубіжних країнах. Вивчення законодавства деяких із країн свідчить про наявність такої практики. Наприклад, у США частково оподатковуються пенсії та допомога із соціального страхування. У Норвегії пенсія теж входить до такої категорії податків як загальний дохід. Загальний дохід становить суму всіх грошових надходжень. Це зарплата (таким чином, з урахуванням соціального внеску зарплата оподатковується двома видами податків); гонорари; пенсія за старістю чи по догляду за дитиною; можливі виграші в лотерею; цінні подарунки.

Міністр фінансів України підтверджує, що оподаткування пенсій – це практика в країн Європи та інших країн Західного світу: «Є різні системи пенсій, є деякі окремі системи, які не оподатковані, але в цілому це європейський стандарт, і ми наближаємося до цього».

Інша справа – що запроваджуючи податок на пенсії, слід керуватися чинним українським законодавством. Відповідно до п. 4.1. Рішення Конституційного Суду України у справі

№ 1-33/2004 від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 верховенство права – це панування права в суспільстві.

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Тож, можливо, є підстави для перегляду деяких спірних положень законодавства щодо оподаткування пенсій, які, на думку громадян, порушують їхні законні права й свободи (*Оппозиционный блок (opposition.org.ua)*, *Україна без корупції (corruption.net)*, *Урядовий портал (kmi.gov.ua)*, *Державна фіскальна служба України (sfs.gov.ua)*).

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

### Указ Президента України № 273/2015

Про внесення змін до Указу Президента України від 31 березня 2015 року № 190.

Відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України постановляю:

1. На доповнення Указу Президента України від 31 березня 2015 року № 190 «Питання Конституційної Комісії»:

1) увести до персонального складу Конституційної Комісії, затвердженого статтею 1 названого Указу, таких осіб:

Вовк Віктор Іванович – народний депутат України (за згодою)

Чижмарь Юрій Васильович – народний депутат України (за згодою)

Шемшученко Юрій Сергійович – директор Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України, академік Національної академії наук України, доктор юридичних наук, професор (за згодою);

2) підтримати пропозицію Національного університету «Києво-Могилянська академія» щодо залучення до участі у роботі Конституційної Комісії як консультанта Богдана Футея – суддю Федерального Суду Претензій Сполучених Штатів Америки, доктора права (за згодою).

2. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України П. Порошенко (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/documents/19448.html>)). – 2015. – 18.05).

**У Києві 15 травня відбулося чергове засідання Конституційної Комісії.** Про це повідомив спікер Верховної Ради В. Гройсман.

Він зазначив, що визначено важливі питання щодо децентралізації щодо рівнів місцевого самоврядування, а також щодо розподілу повноважень, який буде відбуватися із самого низу, з базового рівня.

«Також є пропозиції щодо назви базового рівня – це громади, ради та регіони, якими є області України, в тому числі і АРК», – додав він.

«Що стосується відкритості, ми починаємо, і будемо продовжувати процес обговорення на територіях, у регіонах. Більше спілкуватися потрібно сьогодні з людьми, бути більш відкритими, оскільки дуже важливо, щоб люди на місцях були включені в процес реформування», – вважає В. Гройсман.

За його словами, масштаби такого діалогу будуть постійно розширюватися: «По децентралізації вже на 70 % базові речі визначені».

Щодо третього напрямку – прав людини – В. Гройсман повідомив, що «визначені вже ті розділи, на які вже є відповіді».

Спікер ВР також підкреслив, що Конституційна Комісія рухається інтенсивно до формування повного тексту, однак підкреслив, що цей текст – «це буде тільки варіант пропозицій Президенту України щодо внесення змін до Конституції (*Сьогодні* (<http://ukr.segodaya.ua/politics/pnews/raspredelyat-polnomochiya-po-novoy-konstitucii-budut-samogo-niza-groysman-616059.html>)). – 2015. – 15.05).

**Зміни до Конституції України в частині, які стосуються організації державної влади і децентралізації, можуть бути проголосовані у Верховній Раді до 15 липня.** Про це в коментарі Радіо Свобода заявив член робочої групи Конституційної Комісії, керівник аналітичного центру «Лабораторія законодавчих ініціатив» І. Когут.

«Щодо голосування в Раді ми є дуже жорстко обмежені в термінах конституційною процедурою. Зміни повинні бути проголосовані для подальшого розгляду в Конституційному Суді і повернення до остаточного голосування на наступній сесії до 15 липня, якщо не буде продовжено сесію», – повідомив І. Когут.

За його словами, робоча група вже погодила ряд положень, які стосуватимуться реформування органів влади.

«На сьогоднішній день вже багато погоджено, наша робоча група перед сьогоднішнім засіданням засідала і вчора, і позавчора. Гадаю,

що в нас вже є певний матеріал, концепція і засадничі принципи переформатування і децентралізації», – зазначив І. Когут.

Член робочої групи Конституційної Комісії також повідомив, що серед нововведень, які пропонуються в питанні децентралізації, – створення на місцях повітів та введення посади державного урядника, який буде єдиною представницькою особою від центральної влади, призначатиме урядника президент за погодженням з Кабінетом Міністрів (*Radio Svoboda* (<http://www.radiosvoboda.org/content/news/27018151.html>). – 2015. – 15.05).

**Конституційна Комісія виступає за вилучення норми закону, яка дає змогу притягнути суддю до відповідальності за винесення завідомо неправосудного вироку.**

Про це під час виступу на круглому столі у Вищому адмінсуді заявив член Конституційної Комісії та экс-міністр юстиції М. Оніщук, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Існуюче законодавство дозволяє притягнути суддю до відповідальності за винесення завідомо неправосудного рішення. Ця норма буде вилучена, оскільки це порушує гарантії незалежності судочинства», – сказав Оніщук.

За його словами, помилки судді мають виправлятися шляхом оскарження його рішень у апеляційних судових інстанціях.

«Конституційна комісія і робоча група налаштовані одночасно з підвищенням вимог до кандидатів на посаду судді посилити гарантії його незалежності», – резюмував Оніщук (*Укрінформ* ([http://www.ukrinform.ua/ukr/news/konstitutsiyana\\_komisiya\\_proponue\\_ne\\_karati\\_suddiv\\_za\\_zlochinni\\_viroki\\_2055077](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/konstitutsiyana_komisiya_proponue_ne_karati_suddiv_za_zlochinni_viroki_2055077)). – 2015. – 20.05).

**Конституційна Комісія підтримала рішення перейменувати області й райони.** Такі пропозиції підтримала Конституційна Комісія, що засідала в Адміністрації Президента. Головна мета реформи – це децентралізація і більша самостійність регіонів, передусім фінансова.

Наразі учасники обговорення зійшлися на тому, що у повітах, крім місцевих рад, мають бути створені виконкоми.

Голова парламенту наголосив, що реалізовано 70 % заходів підготовки реформи, і вже в липні ці зміни проголосують у Верховній Раді.

«З центру, з області і з повіту, району, все буде віддано максимально вниз. Нам до 15 липня потрібно двічі проголосувати. Два місяці абсолютно достатньо, щоб це зробити в стінах українського парламенту», – заявив спікер ВРУ В. Гройсман (*Високий замок* (<http://www.wz.lviv.ua/news/93035>). – 2015. – 16.05).

**Конституційна Комісія обговорює ідею перейменування адміністративно-територіальних одиниць на громади, повіти й регіони.**

Однак це відбудеться, якщо таке рішення комісія прийме і Конституційний Суд його схвалить, розповів «Українській правді» член Конституційної Комісії Л. Ємець.

Він сказав, що члени робочих груп дискутували щодо перейменування територіальних одиниць найнижчої ланки на «громади» чи «волості», але зупинилися на громадах.

За словами Л. Ємця, необхідність такого перейменування фахівці обґрунтовують тим, що історично саме такі назви відповідали характеристикам, які передбачає майбутня конституційна реформа.

Він також наголосив, що територіальні одиниці в будь-якому разі доведеться переформатовувати в процесі реформ, бо вони неоднорідні зараз.

Раніше модератор робочої групи з питань децентралізації Конституційної Комісії М. Теплюк розповів про ідеї організувати самоврядування на трьох рівнях. «Поки робоча група залишилася на позиції назвати первинний рівень, первинну адміністративно-територіальну одиницю низовою громадою», – казав він.

«Враховуючи, що буде процес реформування існуючих районів, члени робочої групи пропонують називати середню ланку у системі адміністративно-територіального устрою – повіт, і найвищу ланку – регіон», – додавав М. Теплюк.

«Члени робочої групи вирішили запропонувати Конституційній Комісії такі визначення: одне або кілька поселень з прилеглими територіями складають громади. Повітом є адміністративно-територіальна одиниця, в яку входить декілька громад», – пояснював він.

Як відомо, волостю традиційно називалися територіальні одиниці нижнього рівня в країнах Східної Європи, включаючи часи Російської імперії. Повіт – велика адміністративно-територіальна одиниця, поширена в країнах Європи, Азії, колишньому СРСР та Російській імперії (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/05/22/7068697>). – 2015. – 22.05).

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

В. Яворський, експерт ХПГ

### Аналіз закону про заборону комуністичних символів

9 квітня 2015 р. парламент ухвалив закон про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки [1].

Проект закону був внесений 6 квітня, і він був прийнятий за скороченою процедурою без можливості подати правки до проекту.

Ми спробуємо показати, наскільки новий закон відповідає міжнародним стандартам прав людини та міжнародній практиці демократичних країн.

Зміст нового закону

Прийнятий закон:

1) забороняє пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів;

2) забороняє символіку комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів відповідно до наданого переліку, серед чого, зокрема:

– будь-яке зображення державних прапорів, гербів та інших символів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік у складі СРСР, держав так званої «народної демократії»;

– гімни СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних або автономних радянських республік або їх фрагменти;

– прапори, символи, зображення або інша атрибутика, у яких відтворюється поєднання

серпа та молота; серпа, молота та п'ятикутної зірки; плугу (рала), молота та п'ятикутної зірки; – зображення гасел комуністичної партії, цитат осіб, які обіймали керівні посади у комуністичній партії;

– символіка комуністичної партії або її елементи та інше;

3) забороняє створення та зобов'язує припинити в примусовому порядку будь-яку юридичну особу, що пропагує комуністичний та/або націонал-соціалістичний (нацистського) тоталітарні режими чи використовує їхню символіку.

Під пропагандою комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів закон визначає окремі три дії:

1) публічне заперечення, зокрема через засоби масової інформації, злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр. в Україні, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму;

2) поширення інформації, спрямованої на виправдання злочинного характеру комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, діяльності радянських органів державної безпеки, встановлення радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях,



боротьби проти учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті;

3) виготовлення та/або поширення, а також публічне використання продукції, яка містить символіку комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів.

Закон забороняє виготовлення, поширення, а також публічне використання символіки комуністичного тоталітарного режиму, у тому числі сувенірної, символіки націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму, публічне виконання гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних радянських республік або їх фрагментів.

Ця заборона не поширюється на використання символіки:

- 1) в експозиціях музеїв;
- 2) у тематичних виставках;
- 3) у наукових, навчальних посібниках, підручниках та інших матеріалах освітнього і наукового характеру (за умови, що це не призводить до заперечення злочинного характеру комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років, злочинного характеру націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму), під час наукових досліджень та поширення їх результатів у не заборонений законодавством України спосіб;
- 4) на надгробках, пам'ятниках та пам'ятних знаках, розташованих на території кладовищ (цвинтарів);
- 5) під час викладення або реконструкції (зокрема історичної) історичних подій, а також на колекціонування такої символіки.

Також законом встановлено кримінальну відповідальність за виготовлення, поширення, а також публічне використання символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, у тому числі сувенірної, публічне виконання гімнів СРСР, УРСР (УСРР), інших союзних радянських республік або їх фрагментів, крім зазначених вище п'яти винятків, що карається обмеженням волі на строк до 5 років або позбавленням волі на той самий строк з конфіскацією майна або без такої. Якщо ці дії вчинені особою, яка є представником влади,

або вчинені повторно, або організованою групою, або з використанням ЗМІ, їх карають позбавленням волі на строк від 5 до 10 років з конфіскацією майна або без такої.

Цей закон також забороняє телерадіомовникам розповсюджувати аудіовізуальні твори, у яких:

1) заперечується або виправдовується злочинний характер комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 рр. в Україні, злочинний характер націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режиму;

2) створюється позитивний образ осіб, які займали керівні посади у комуністичній партії починаючи з посад секретаря районного комітету і вище, вищих органах влади та управління СРСР, УРСР (УСРР), інших радянських республік (крім випадків, пов'язаних з розвитком української науки та культури), працівників радянських органів державної безпеки;

3) виправдовується діяльність радянських органів державної безпеки;

4) виправдовується встановлення радянської влади на території України або в окремих адміністративно-територіальних одиницях;

5) виправдовується боротьба проти учасників боротьби за незалежність України у ХХ столітті.

Закон також обмежує виборчі права, зокрема, право бути кандидатом у депутати чи на посаду президента, якщо ця особа висувається від партії, котра пропагує вказані режими чи їхню символіку. Фактично цим заборонено використовувати комуністичну та нацистську символіку у виборчому процесі.

Окремо закон визначає процедуру перейменування географічних назв, а також знесення пам'ятників, що пропагують загадані режими чи їхню символіку.

### **Досвід інших країн**

Деякі країни в минулому законодавчо забороняли комуністичні символи та пропаганду комунізму. Наприклад, подібне законодавство було прийнято в Чехії, Угорщині, Литві, Польщі та Молдові.

У Чехословаччині в 1991 р. у Кримінальному кодексі був визначений новий злочин,

пов'язаний із пропагандою рухів, що спрямовані на придушення прав і свобод чи розпалювання расової чи національної ворожнечі. Як приклади в ньому згадувалися нацистський та комуністичні режими. Пізніше Конституційний суд визнав конституційним це положення, однак зазначив, що комуністична чи нацистська ідеологія не є чітко визначеним поняттям. Крім того, окремі дії, в разі їх скоєння, охоплюються складами інших злочинів. З огляду на це рішення, пізніше згадування фашизму та комунізму було вилучено з цього злочину.

У 2000 р. в Угорщині була введена кримінальна відповідальність за поширення чи публічне використання чи демонстрування свастики, знаків СС, знаку схрещених стріл (знак національно-соціалістичної партії схрещених стріл, створеної в 1937 р.), серпа та молота, червоної зірки чи будь-яких символів з їхнім використанням. За такі дії був встановлений штраф. Не було злочином, використання цих символів з метою освіти, науки, мистецтва чи з метою надати інформацію про історію, а також чинних символів держав. У 2000 р. Конституційний суд Угорщини визнав відсутність порушення Конституції в цих положеннях.

У 2008 р. у справі Вайнай проти Угорщини [2], Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) визнав порушення свободи вираження поглядів через покарання у вигляді штрафу учасника демонстрації за носіння червоної зірки. У 2011 р. у справі Фратаноло проти Угорщини ЄСПЛ знову визнав аналогічне порушення. Зрештою, 19 лютого 2013 р. Конституційний суд визнав цю заборону не конституційною.

У Литві з червня 2010 р. діє заборона й кримінальна відповідальність за заперечення злочинів комуністичного та нацистського режимів. З червня 2008 р. діє адміністративне покарання у вигляді штрафу за поширення та демонстрування комуністичних та нацистських символів. Відомі лише дві справи його застосування, котрі вже декілька років перебувають на розгляді в суді.

У Польщі в 1997 р. було введено кримінальне покарання за пропаганду тоталітарної ідеології,

у тому числі нацистської та комуністичної, а також вироблення, збут, купівлю чи використання продукції, пов'язаної з нею, у тому числі комуністичної та нацистської символіки. Покарання не застосовувалося, якщо ці дії були здійснені в наукових, освітніх, мистецьких чи колекційних цілях. 19 липня 2011 р. Конституційний суд Польщі визнав ці положення неконституційними через порушення свободи вираження поглядів.

У Молдові в 2012 р. була прийнята заборона на використання комуністичних символів, у тому числі в назвах юридичних осіб (політичних партій тощо). Однак Конституційний суд, серед іншого, посилаючись на дорадчу думку Венеціанської комісії Ради Європи [3], визнав ці положення законодавства неконституційними.

Ще низка країн прийняли законодавство щодо загальної заборони тоталітарної ідеології та її символів. При цьому окремо комуністична ідеологія чи символи не згадувалися. Наприклад, таке було прийнято в Албанії, Чехії, Німеччині, Італії та Словаччині.

У Німеччині є відповідальність за використання символіки заборонених партій. У 1956 р. Конституційний суд ФРН заборонив Комуністичну партію Німеччини [4] й, відповідно, її символіку. Однак у 1969 р. була утворена інша Німецька комуністична партія [5], що діє до сьогодні й використовує комуністичні символи, зокрема поєднання серпа та молота з п'ятикутною червоною зіркою. Зазначимо, що в Німеччині кримінальна відповідальність не застосовується, якщо заборонені символи використовуються з метою дослідження, науки чи освіти, а також з мистецькою метою чи метою викладання інформації про історичні події або з іншою схожою метою.

І є третя група країн, де є кримінальна відповідальність за використання лише нацистської символіки та здійснення виключно нацистської пропаганди: Австрія, Білорусь, Бразилія, Франція, РФ та деякі інші.

### **Відповідність міжнародним стандартам прав людини**

Заборона використання комуністичних символів є безумовним втручанням у свободу

вираження поглядів, свободу асоціацій (через обмеження створення політичних партій громадських об'єднань та інших організацій), свободу мирних зібрань (через заборону її використання під час зібрань) та виборчі права (через обмеження брати участь в виборах для партій та їхніх кандидатів).

Таке втручання в ці права та свободи можна визнати допустимим відповідно до Конституції та міжнародного права у випадку, коли воно здійснено відповідно до закону, переслідує легітимну мету та є необхідним у демократичному суспільстві.

Обмеження прав людини мають бути «відповідно до закону». Серед інших вимог, це вимагає від закону певної чіткості та передбачуваності. З іншого боку, закон повинен бути якісним, тобто, повинен відповідати міжнародним стандартам прав людини.

Обмеження прав людини може здійснюватися виключно з метою захисту прав і свобод інших, захисту громадського порядку, територіальної цілісності чи державного суверенітету. Очевидно, що закон спрямовано в основному для захисту цих цінностей.

Закон повинен бути необхідним в демократичному суспільстві, тобто, його прийняття та відповідні обмеження прав людини повинні бути зумовлені наявною соціальною необхідністю й в інший спосіб досягнути мети держава не може. Окремо варто зазначити, що необхідність у демократичному суспільстві вимагає пропорційних обмежень з боку держави для досягнення легітимних цілей.

### **Свобода вираження поглядів**

Заборона транслювати аудіовізуальні твори (будь-які фільми, програми, передачі чи їхні частини, ролики, кліпи, рекламу тощо), а також обмеження щодо виготовлення та використання комуністичної та нацистської символіки є безумовним втручанням у свободу вираження поглядів. Спробуємо визначити, наскільки таке втручання є правомірним з боку держави.

Дане втручання передбачене законом, однак цей закон містить суттєві недоліки.

Якщо проаналізувати висновок Венеціанської комісії Ради Європи щодо схожого молдовського

закону та практику Європейського суду з прав людини, то стане зрозумілим, що перелік заборонених символів повинен бути вичерпний. Проект закону не надає вичерпного переліку символів, а деякі положення переліку явно потребують додаткового тлумачення. Зокрема, межі використання п'ятикутної червоної зірки виглядають досить суперечливим – не зрозуміло, чи вона підпадає під повну заборону, як «елемент символіки комуністичної партії», чи тільки у поєднанні з іншими комуністичними символами. В ідеальному варіанті необхідна наявність чіткого вичерпного переліку заборонених символів разом з їхнім зображеннями.

Конституційні суди Польщі, Молдови, Чехії у своїх рішеннях зазначали нечіткість понять «тоталітарні режими» чи «комуністичний режим» чи «комуністичний символ». Наприклад, чи забороняється під цим будь-яка комуністична ідеологія чи нацистська ідеологія чи лише окремі її елементи? Подібні надто загальні заборони, на думку цих судів, порушували принцип правової визначеності.

Також не можна вважати чітким положення, що забороняють аудіовізуальні твори на телебаченні й радіо. Зокрема, серед суттєвих ознак таких творів є такі твердження як «створюється позитивний образ», «виправдовується», «заперечення злочинного характеру», що стосуються виключно оціночних суджень. Щодо багатьох творів буде досить складно визначити, чи в ньому однозначно створюється позитивний образ, чи щось виправдовується.

Критерієм визначення пропаганди є «заперечення злочинного характеру» режиму, однак це поняття також є дуже нечітким. Не зрозуміло, що саме не можна заперечувати. Що саме повинно бути в творі, щоб він потрапив під заборону? Коли ми згадуємо нацистські злочини – це зрозуміло, оскільки вони чітко визначені Нюрнберзьким трибуналом. На жаль, такого трибуналу не було щодо злочинів комуністичного часу. Тому незрозуміло, про заперечення яких саме фактів йде мова.

Очевидно, що критерії заборони, побудовані в основному на оціночних судженнях, є

суттєвою практичною проблемою. Мовник може не усвідомлювати, що порушує закон з-за подібних нечітких формулювань. Визначити ж, чи підлягає твір забороні, чи ні можливо фактично лише на основі експертизи, але хто її буде робити? І коли її робити? Чи повинен мовник при будь-якій підозрі робити таку експертизу? Закон не дає ніяких навіть натяків на вирішення цих практичних питань, без яких ця заборона або не буде працювати, або буде застосована абсолютно вибірково на розсуд регулятора. У будь-якому разі, закон є нечітким та непередбачуваним у цих положеннях, як того вимагають європейські стандарти прав людини.

Одним з найважливіших принципів обмеження свободи слова полягає в тому, що неможливо встановлювати відповідальність за оціночні судження чи забороняти їх. Обмеження, покарання чи заборони можуть стосуватися лише поширення неправдивих фактів чи в рідких випадках образ. З огляду на це, допустимим покаранням можна вважати відповідальність за заперечення Голокосту чи інших встановлених Нюрнберзьким трибуналом злочинів або, наприклад, заперечення Голодомору, фактів політичних репресій в радянські часи та багато подібних. Однак «виправдання» якогось чітко не встановленого режиму чи «заперечення злочинного характеру» режиму перебуває виключно у сфері оціночних суджень. Відповідальність за оціночні судження є порушення свободи слова, оскільки оціночні судження не можуть бути доведені, на відміну від фактів. Тому відповідальність за поширення фактів, які не можна довести, є допустимою. Прийнятий закон фактично нехтує цим фундаментальним принципом й забороняє оціночні судження. Більше того, ці судження забороняються навіть з науковою метою, чого не має в жодній європейській країні, оскільки виняток становлять лише наукові публікації, котрі не «заперечують злочинний характер режиму». Як уже було зазначено, це фактично зупиняє дискусію про історичні факти, оскільки будь-яке уточнення чи розслідування, особливо щодо не надто присманих сторінок історії, може потрапити під заборону.

Найскладнішим є питання, чи є таке втручання необхідним у демократичному суспільстві. Європейські стандарти достатньо чітко визначають таку необхідність. Вона не може ґрунтуватися на доцільності, а повинна диктуватися нагальною суспільною необхідністю. Зокрема, має існувати пряма, а не опосередкована загроза територіальній цілісності, державному суверенітету, громадському порядку чи правам та свободам іншим. При цьому цю загрозу не можливо усунути іншим шляхом. Довести таку необхідність у кожному конкретному випадку може бути складно з огляду на те, що закон не пов'язує використання символіки з певними забороненими цілями, а сам факт використання вже є правопорушенням. За таких умов неможливо буде довести необхідність застосування покарання за використання символів, якщо особа не мала при цьому якихось чітко виражених злочинних цілей. З іншого боку, на практиці засудження особи відбуватиметься за фактом використання символу, а цілі взагалі не будуть братися до уваги.

Окремо варто зазначити, що необхідність у демократичному суспільстві вимагає пропорційних обмежень з боку держави для досягнення легітимних цілей. З цієї точки зору таке жорстке покарання, як обмеження волі на п'ять років, як найбільш м'яка санкція за використання комуністичних символів, є явно непропорційним покаранням і явно порушує права людини. Таких жорстких санкцій немає в жодній країні Європи, і вона явно може викликати численні політичні переслідування за вираження поглядів. Санкція навіть не передбачає штрафу, а обмеження чи позбавлення волі особи, що як покарання за свободу вираження поглядів є явно не пропорційним загрози такого вираження. Окремо варто сказати, що мова йде виключно про вираження поглядів, а не власне дії, безпосередньо спрямовані на ліквідацію державного суверенітету, порушення територіальної цілісності тощо, оскільки такі дії є предметом уваги інших злочинів.

Оцінюючи законодавство Угорщини щодо покарання за використання комуністичних

символів у справі Вайнай, Європейський суд з прав людини наголосив, що потенційна пропаганда комуністичної тоталітарної ідеології, можливо навіть дуже поганої, не може бути єдиною підставою для заборони використання символів й застосування кримінального покарання, особливо коли вони можуть мати різне змістовне значення в різних місцевостях. Проста демонстрація чи використання символу особою, навіть члена політичної партії з тоталітарними амбіціями, не може бути прирівняна до небезпечної пропаганди. Венеціанська комісія Ради Європи, оцінюючи схожий закон Молдови, назвала таку заборону «неприйнятно широкою», замість того, щоби переслідувати тих, хто використовує ці символи для розпалювання насильства та ненависті, така заборона просто має на меті переслідування людей, що використовують певні символи для різноманітних цілей, у тому числі, тих, що не несуть жодної небезпеки суспільству.

Прийнятий закон окремо передбачає кримінальне покарання за використання комуністичних символів у ЗМІ. Міжнародне право завжди дуже ретельно підходить до можливості засудження до позбавлення волі за публікації в пресі. Можна назвати лічені рішення Європейського суду з прав людини, де це визнавалося допустимим і найчастіше мова йшла не про позбавлення волі, а про штраф. У випадку позбавлення волі, наприклад, за звичайне цитування лідерів КПРС – це однозначно буде визнано непропорційним покаранням.

З огляду на це, закон закладає можливості серйозних обмежень свободи вираження поглядів, що порушуватимуть Конституцію України та Європейську конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод.

### **Свобода об'єднань та мирних зібрань**

Закон встановлює заборону на створення та діяльність будь-яких юридичних осіб, котрі:

- 1) використовують у назвах комуністичні чи нацистські символи;
- 2) у статутних документах присутня пропаганда комуністичного та/або націонал-

соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки.

Відповідно до чіткої та однозначної практики Європейського суду з прав людини, розпуск політичної партії може відбуватися виключно через діяльність партії, а не через її назву, символи чи навіть зміст статуту. Саме конкретні дії, спрямовані на обмеження прав людини, порушення територіальної цілісності чи суверенітету, можуть бути підставою для ліквідації політичної партії. Формальна назва партії не несе ніякої реальної загрози ні державі, ні її інститутам. У багатьох країнах діють комуністичні партії, у багатьох вони мають свій історичний шлях розвитку. В Україні діє до сьогодні Комуністична партія України, однак крім неї діють ще сотні юридичних осіб, що використовують «комуністичну символіку». До цього часу вони використовували її цілком легально, і це не принесло саме по собі якоїсь суттєвої шкоди. Тому існування подібних організацій, у тому числі, Комуністичної партії України, повинно розглядатися в контексті їхньої діяльності [6].

Європейський суд з прав людини у численних справах досить чітко визначив, що такий серйозний захід, як розпуск партії чи заборона її створення, повинен здійснюватися лише у крайньому випадку. При цьому завжди ретельно оцінюється масштаб загрози від існування такої партії у кожному конкретному випадку з урахуванням принципу пропорційності. ЄСПЛ також визначив, що при оцінці загрози партії недостатньо оцінювати лише статутні положення партії, не підкріплені жодними фактичними діями, що загрожують охоронюваним державою інтересам. Лише коли наміри, закріплені в статуті, збігаються з діями партії, лише тоді такі дії можна розглядати як підставу для примусового розпуску політичної партії.

Вище ми вже зазначили, що поняття пропаганди не є чітко визначеним у законі, що дає змогу його по-різному трактувати. Якщо щодо використання символіки у назві ще можна розібратися з певною визначеністю, то щодо статутних положень організації виникає достатньо багато складнощів, оскільки вони

за своєю природою визначають лише цілі організації і не мають на меті «виправдати» режим чи заперечити якісь певні історичні факти. З тексту закону не зрозуміло, чи будь-яка комуністична партія, що має цілі, сумісні з демократичними цілями, повинна змінювати свою назву, чи обов'язок змінити назву партії стосується всіх видів комуністичних партій або тільки тих, що зазначають прихильність до «диктатури» пролетаріату.

Закон же взагалі робить не важливим те, яку діяльність здійснює юридична особа. Сам факт використання комуністичної чи нацистської символіки є достатнім для її розпуску. При чому, очевидно, що використання комуністичних символів саме по собі абсолютно не означає підтримку тоталітарних режимів. З огляду на це, заборона юридичної особи в судовому порядку через використання символів, на нашу думку, суперечить Конституції та Європейській конвенції про захист прав людини.

Наслідком цього закону стане заборона низки організацій за формальною ознакою наявності комуністичних символів. Однак у близькому майбутньому ці організації зможуть відновитися, як це було на початку 90-х, після ухвалення рішення Конституційного Суду щодо КПУ, чи рішення Європейського суду з прав людини. Очевидно, якби хтось ставив справжню мету заборонити комуністичну партію, то розглядав би більш ґрунтовно питання діяльності кожної окремої партії, особливо в минулому році. Ці формальні ознаки для заборони дадуть змогу фактично уникнути цим партіям відповідальності за свою діяльність у 2014 р.

Тому в частині обмеження найменування юридичних осіб, у тому числі політичних партій та громадських об'єднань, закон явно не відповідає Європейській конвенції про захист прав людини, оскільки, безумовно, порушує свободу об'єднань. Також у частині заборони використання символів у символіці організацій закон також не відповідає міжнародним стандартам. Подібні заборони не можуть бути абсолютними, і такими, що не залежать від контексту ситуації та оцінки реальних дій юридичної особи. Заборона кожної юридичної

особи повинна вирішуватися залежно від того, на які цілі спрямована діяльність організації. Правомірність та потреба таких дій повинні оцінюватися індивідуально. Тому будь-які автоматичні заборони в таких випадках є явним порушенням прав людини. На жаль, закон позбавив можливості суд індивідуально підходити до ліквідації тих чи інших організацій, оскільки в судовому порядку буде розглядатися питання лише формального використання забороненої символіки.

### Виборчі права

Правомірність обмеження виборчих прав, зокрема права бути висунутим певною політичною партією, походить від ситуації, згаданої відповідно в питанні правомірності обмеження свободи об'єднань, зібрань і вираження поглядів. Тому всі розглянуті проблеми вище також мають стосунок до обмеження права бути обраним.

Закон забороняє висування кандидатами в депутати будь-яких рівнів, а також на посаду Президента України, політичною партією, яка здійснює пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, їх символіки та щодо якої в установленому Кабінетом Міністрів України порядку прийнято рішення щодо невідповідності її діяльності, найменування та/або символіки вимогам Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні» та заборону пропаганди їх символіки.

Основною проблемою є те, що ця партія не вважається ліквідованою до моменту, коли її реєстрація буде припинена Мін'юстом на підставі рішення суду, що набрало законної сили після апеляції. Однак закон забороняє фактично брати участь у виборах партіям, які залишаються законними і неліквідованими. За такої ситуації це очевидне порушення Конституції та європейських стандартів прав людини.

Очевидно, що будь-які обмеження на висування кандидатів можуть бути прийнятними лише щодо заборонених партій та інших об'єднань.

### **Загальна оцінка та пропозиції щодо необхідних змін**

Декомунізація є необхідним елементом десовєтизації України. З огляду на це, ми вітаємо засудження комуністичного режиму за масові порушення прав людини, що сталися в радянський період.

Однак засудження актом парламенту є не достатнім. Злочинний характер режиму повинен означатися підтвердженими злочинами, а не політичними актами. Очевидно, що для цього потрібна судова, а не парламентська процедура. Саме підтвержені й встановлені судом конкретні злочини комуністичного режиму мали б стати в основу актів заборони щодо заперечення цих злочинів. Раніше ми відзначали, що заперечення нацистських злочинів є більш цілісним злочином, оскільки злочини нацизму є чітко визначеними в судовому порядку. З огляду на це, можна визнати правомірним покарання за заперечення Голокосту. Зі злочинами комунізму значно складніше, оскільки в судовому порядку вони не встановлені. З огляду на це, концепція встановлення заборон на основі «заперечення злочинного характеру» комуністичного режиму відсилає нас до оціночних суджень, а не до фактів. Це є великою різницею в підґрунті в ставленні до нацистських злочинів та злочинів комуністичного режиму СРСР. Раніше були спроби визначити такі злочини часів СРСР, однак більшою мірою вони були невдалі. Отже, потрібне більш чітке визначення та кваліфікація злочинів комуністичного режиму для встановлення відповідних заборон щодо їх заперечення.

Можна в цілому вітати кроки для відкриття державних архівів, що надають ще більше інформації про злочини, скоєні в часи СРСР, а також дає нам можливість відкрити правду про несправедливо засуджених та репресованих у радянські часи. Але зазначимо, що зміни до законів у частині архівів потребують окремого дослідження, оскільки вони також містять низку суперечливих положень, зокрема, у частині захисту права на приватне життя та практичних питань реалізації відповідних правових норм.

Позитивним кроком є зміна та вилучення радянських найменувань з географічних назв. Також важливим кроком є упорядкування політики щодо різноманітних пам'ятників, зокрема, створення реєстру пам'ятників, що охороняються державою, а також демонтування пам'ятників, присвячених СРСР чи людям, завдяки яким здійснювалися антилюдяна політика за радянських часів.

Однак прийнятий закон має низку недоліків, котрі загалом у майбутньому принесуть більше шкоди, ніж користі суспільству. Він необґрунтовано закладає соціальні конфлікти, котрих можна уникнути, не шкодячи загальній меті декомунізації.

Можна виділити три основні блоки проблем прийнятого закону.

1) Пропаганда без сумніву використовує певні символи, котрі коротко доносять до людини зміст ідеології. Однак певні символи не означають автоматичної пропаганди певної ідеології. Багато символів, що використовуються, мають не усталене й достатньо широке застосування, особливо коли вийти за рамки виключно його національного сприйняття. З огляду на це, використання певних символів могло б заборонятися в прив'язці до мети таких дій, а не автономно чи самостійно. Саме за такою логікою розвивається законодавство європейських країн після того, як загальна заборона використання символіки була визнана неконституційною в низці країн. У більшості країн саме діє заборона пропаганди нацизму, а в деяких і комунізму, як небезпечної для демократії ідеології, а в деяких – будь-якої тоталітарної ідеології. Така пропаганда може здійснюватися за допомогою певної символіки, але це може бути лише одним з елементів складу правопорушення. З огляду на це, заборона самостійного використання певних символів може йти виключно у зв'язці з пропагандою заборонених ідеологій, що виступають проти прав людини та демократії.

2) Практично в усіх нечисленних країнах, де прийнята заборона використовувати символи чи ідеологію, така заборона не поширюється на мистецтво та наукові дослідження. Прийнятий парламентом закон, на жаль, не поширює

заборони тільки на виставки та музеї, що є лише незначною часткою мистецтва. Також закон містить обмеження для наукових досліджень, оскільки вони повинні «не заперечувати злочинний характер комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років». Вище ми говорили, що це питання є чітко не визначеним. Можна заперечувати певні факти, але не зрозуміло як визначити заперечення «злочинного характеру», що стосується виключно оціночних суджень. Очевидно, що таке формулювання потенційно обмежує наукові дослідження, оскільки під це обмеження може потрапити будь-яке дослідження щодо часів СРСР. Така заборона на використання символів у мистецтві та науці не відповідає не тільки європейським стандартам, а й практиці європейських країн, що здійснювали схожі кроки з декомунізації. У європейських країнах не має жодних обмежень щодо використання символів у наукових та мистецьких цілях. Фактично, під загрозою кримінального переслідування опиняться митці, мистецтвознавці чи науковці, а не політики, що реально загрожують державі чи суспільству. Цей закон фактично забороняє літературу, живопис та інші засоби мистецтва радянського часу, що є явним та очевидним порушенням прав людини.

3) Третя важлива проблема прийнятого закону – це явно непропорційно суворі покарання за виготовлення чи використання символіки. Позбавлення волі від п'яти років за будь-яку демонстрацію символів нацизму чи комунізму явно і беззаперечно порушує міжнародні стандарти прав людини, а також ніяк не відповідає практиці інших країн, де за подібні дії передбачено виключно адміністративний штраф. Необхідно негайно переглянути запропоновану систему покарань й відмовитися від кримінальних покарань у цій сфері.

Держава має право забороняти певні символи та пропаганду певних ідеологій. Однак така заборона повинна відповідати певним вимогам, щоби вона відповідала європейським стандартам прав людини:

1) закон має бути чітким та передбачуваним: перелік символів та елементів ідеології повинен бути чітко сформульованим (бажано із зображеннями таких символів), положення

законодавства повинні бути максимально чіткими та однозначними в розумінні;

2) така заборона має переслідувати тільки цілі, що визначені для обмеження прав людини, а тому просте використання символів, не пов'язане і загрозою пропаганди забороненої ідеології не повинно каратися;

3) така заборона повинна бути необхідною у демократичному суспільстві, що означає, що така необхідність повинна бути доведена в кожному випадку покарання, а саме покарання повинно бути пропорційним загрозі охоронюваним державою інтересам.

З огляду на висловлене, ми пропонуємо Президенту повернути закон до парламенту для доопрацювання та усунення вищевикладених трьох блоків проблем цього закону. При доопрацюванні закону для дотримання прав людини та основних свобод необхідно внести такі зміни до цього закону:

1) звузити перелік комуністичних символів та здійснити їх вичерпний перелік, бажано вказавши їх з кольоровим зображенням;

2) дозволити використання забороненої символіки в мистецтві, науці та інших «не політичних» цілях;

3) заборонити використання комуністичної та нацистської символіки з метою пропаганди комунізму та нацизму;

4) заборонити повне використання комуністичної та нацистської символіки органами влади та в комерційних цілях;

5) виключити обмеження щодо назв, найменування для юридичних осіб, а також щодо заборони комуністичної символіки;

6) виключити обмеження виборчого права, зокрема можливість висувати кандидатів у депутати від зареєстрованих партій та інших об'єднань;

7) виключити покарання у вигляді позбавлення волі, замінивши його більш м'якими санкціями, а в найкращому варіанті – встановити адміністративну відповідальність за відповідне правопорушення. У той же час, як зазначалося вище, необхідно звузити склад цього правопорушення (Інформаційний портал Харківської правозахисної групи (<http://www.khpg.org/index.php?id=1430493970>). – 2015. – 1.05).



[1] Проект закону доступний тут: [w1.c1.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua).

[2] [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int).

[3] Текст доступний англійською тут: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

[4] [en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org).

[5] [en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org).

[6] Див. для більшого розуміння цього питання рішення в справі Комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини від 28 травня 1998 року: [hudoc.echr.coe.int](http://hudoc.echr.coe.int).

**«Опозиційний блок» заявляє, що звернеться до Конституційного Суду, щоб скасувати закони про декомунізацію.**

«Ми зверталися до Президента з проханням накласти вето. На жаль, закони підписані. І тепер на перейменування міст і вулиць місцеві бюджети повинні будуть направити мільярди гривень», – заявив народний депутат з фракції «Опозиційний блок» О. Вілкул, виступаючи в парламенті.

В «Опозиційному блоці» також нагадують про заяву ОБСЄ, у якій зазначається, що ці закони можуть загрожувати свободі слова.

Напередодні президент України П. Порошенко підписав закони, відомі як «закони про декомунізацію» – «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного

(нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»; «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»; «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» та «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті».

Документами забороняється радянська символіка, засуджується комуністичний режим, відкриваються архіви радянських спецслужб та визнаються борцями за незалежність України УПА й інші організації.

При цьому, підписуючи ці закони, П. Порошенко заявив, що найближчим часом до Верховної Ради буде подано проект закону, спрямований на усунення колізій, що можуть бути використані для зловживання нормами нового законодавства, порушення прав і свобод людини й громадянина, зокрема, у частині свободи наукових досліджень і міжнародної співпраці та діалогу.

Відповідно до пояснювальних записок до цих документів, реалізація цих законів не потребуватиме додаткових видатків з держбюджету (*Radio Свобода* (<http://www.radiosvoboda.org/content/news/27025148.html>). – 2015. – 19.05).

### С. Рахманін, Дзеркало тижня: Нова Конституція. Ескіз невідомого автора

**П**роєкт нової Конституції набрав обрисів. На засіданні профільної парламентської спецкомісії, яке відбулося в четвер, депутатам-«комісарам» роздали загадковий документ під назвою «Порівняльна таблиця до проекту закону «Про внесення змін до Конституції України» (скачати повний текст документа).

У таблиці три колонки – «Чинна редакція», «Пропонована редакція», «Альтернативні пропозиції до пропонованої редакції».

Що загадкове? По-перше, згаданий проект закону відсутній як такий. Таблиця до законопроекту є, самого законопроекту немає. Не пригадуємо, чи траплялося щось схоже раніше. Нагадаємо: право розробки конституційного законопроекту має лише глава держави або 150 парламентаріїв.

По-друге, ніхто до пуття не може зрозуміти, хто є автором тексту, «укладеного» в колонку «Пропоновані зміни». Члени конституційної спецкомісії чіткої відповіді на це запитання так і не отримали. В АП і КМ свою причетність до пропонованих змін Основного закону неофіційно спростували. Очікувалося, що при підготовці концепту оновленої Конституції буде враховано напрацювання Конституційної асамблеї, однак її побажання не знайшли відображення в порівняльній таблиці. Членам парламентської спецкомісії рекомендували подати свої побажання до минулого четверга. Однак після ознайомлення з таблицею депутати виявили: частина рекомендацій у колонку «Альтернативні пропозиції» не потрапила.

За інформацією DT.UA, на засіданні комісії було прийнято рішення:

- взяти вміст таблиці до відома;
- внести в документ усі пропозиції щодо зміни Конституції, подані нардепами до 15 травня;
- надіслати виправлену таблицю Венеціанській комісії, щоб тамтешні знавці 12–14 червня винесли свій вердикт з приводу

відповідності пропонованого європейським конституційним підходам.

Тепер стисло (часу на розлогий аналіз не було – документ потрапив у розпорядження DT.UA за кілька годин до здачі номера в друк) про суть пропонованих змін.

Окремі шорсткості й неузгодженості можуть свідчити про поспіх, у якому готувалися пропозиції з оновлення Основного закону.

Деталь: парламент відтепер пропонується іменувати єдиним органом законодавчої влади. Але при цьому за Кабінетом Міністрів збережено право законодавчої ініціативи. Більше того, новою версією 96 статті КУ за урядом закріплено монопольне право на розробку закону про держбюджет. Перше враження – очевидне розширення прав і повноважень парламенту та уряду, права й повноваження президента, відповідно, урізаються. Докази? У нову редакцію 85 статті Конституції вписали право парламенту «достроково припинити повноваження президента». Згідно з цією ж статтею, у глави держави відібрали право здійснювати подання про призначення міністрів закордонних справ і оборони. Відтепер увесь склад КМ призначатиметься ВР за поданням прем'єра. Якщо запропоновані зміни буде прийнято, у глави держави залишиться лише одна формальна причина достроково розпустити Раду – у тому разі, якщо ВР упродовж 60 днів не сформує склад уряду.

Президента пропонується позбавити права призначати суддів. Втім, і в Ради забирають привілей обирати суддів безстроково. Усі кадрові питання у сфері судової влади пропонується передати Вищій раді юстиції.

Полегшено процедуру усунення президента від влади. Якщо раніше приводом до цього було «вчинення державної зради або іншого злочину», то тепер – «наявність у діяннях ознак складу злочину». Для початку процедури імпічменту знадобиться 150 голосів (раніше –

226), для остаточного рішення – 300 (раніше – 338). Виключено норму про обов'язковий висновок Верховного Суду, що підтверджує наявність складу злочину в діяннях глави держави.

Нова версія Конституції захищає депутатів від репресій у стилі «пізнього Януковича». Надалі не можна буде позбавити нардепа повноважень «заднім числом», після прийняття присяги. А рішення про дострокове припинення повноважень парламентаря стає монопольним правом ВР (раніше це, в окремих випадках, могли робити й суди).

Спрощено процедуру формалізації більшості. Пропонується вважати парламентською коаліцією не спільноту фракцій, а спільноту депутатів кількістю не менше 226. Саме коаліція пропонує президентові кандидатуру прем'єра, а главі Кабінету – кандидатури членів уряду. Невходження депутата до фракції партії, за списками якої він обирався, не веде до втрати мандата. Рада не «оголошує» (як раніше), а «впроваджує» надзвичайний стан, не «схвалює», а «приймає» рішення про використання Збройних сил. Тільки Рада створює, ліквідує і реорганізовує суди. Створює і ліквідує адміністративно-територіальні одиниці. Адміністративно-територіальний устрій визначається виключно законами. Передбачається, що відтепер Кабмін буде відповідальним тільки перед Радою, а президентові – лише підзвітний. Прем'єр наділяється правом клопотатися перед ВР про звільнення окремих членів уряду. Кабмін – правом призначати й звільняти (за поданням глави КМ) заступників міністрів, а також голів і заступників центральних органів влади.

Цікавий вигляд має схема децентралізації. З одного боку – ліквідовуються місцеві

адміністрації, на зміну яким приходять «державні представництва». Органами виконавчої влади стають виконкоми місцевих рад, голови яких обираються з депутатів. Але при цьому «представництвам» відводяться функції не тільки нагляду за дотриманням законів і Конституції. Вони також будуть «координувати діяльність територіальних органів виконавчої влади», «координувати і спрямовувати роботу державних інспекцій на місцевому рівні». А ще – «здійснювати інші повноваження» (?). Складається враження, що з допомогою такої моделі, Президенту компенсують на місцях те, що в нього відібрали в центрі.

І на завершення ще кілька деталей. Уточнено вимоги до кандидата в депутати. Відтепер для того, щоб балотуватися в Раду, необхідно не просто жити в країні останні п'ять років, а перебувати цей термін у громадянстві України. Скоєння злочину в минулому вже не є перешкодою для майбутнього депутатства. Не може балотуватися тільки той, хто безпосередньо в день виборів відбуває покарання за скоєння умисного особливо тяжкого злочину. Те саме стосується здобувача президентського звання. Конституційовано Державне бюро розслідувань. Голова Служби зовнішньої розвідки автоматично стає членом Радбезу.

І останнє. Згідно з перехідними положеннями, чергові місцеві вибори мають відбутися в останню неділю жовтня 2015 р., чергові парламентські – в останню неділю жовтня 2017 р., чергові президентські – в останню неділю березня 2019 р. (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/internal/nova-konstituciya-eskiz-nevidomogo-avtora-.html>). – 2015. – 19.05).

## О. Жмеренецький, ініціатор руху «Україна – це Я», Координатор дискусійного Клубу «КОЛО», спеціально для УП: «Чому бідні – бо дурні. Чому дурні бо бідні»: що, на що та як змінювати в Україні

**Я**к видно із численних досліджень, добробут народу залежить від ряду факторів:

від специфіки існуючої в країні системи інститутів – «правил гри» та механізмів забезпечення дотримання цих правил;

від системи цінностей спільноти;

та від ментальності еліт – людей, які мають вплив на механізми примусу й розподілу благ.

Ці фактори тісно взаємопов'язані один з одним та не мають першоджерела.

Також із досліджень видно те, що зміни відбуваються у випадку, коли змінюється баланс стимулів – баланс «цін» – щодо тієї чи іншої моделі поведінки людей та еліт. Причиною таких змін у стимулах можуть бути як ціннісні зсуви, так і економічні або технологічні перетворення.

Дехто з дослідників вважає, що економічне зростання має передувати змінам інститутів. Наприклад, Сеймур Ліпсет у своїй модернізаційній гіпотезі припускав, що економічне зростання веде до розповсюдження освіти та появи середнього класу – і, таким чином, призводить до демократизації. В той же час Дарон Асемоглу з Джеймсом Робінсоном у дослідженні *Why Nations Fail* на статистиці та історичному матеріалі доводять: низька якість інститутів, їхня закритість, екстрактивність призводить до економічного відставання. Тобто економічні передумови не можуть виникнути без зміни інститутів, без переходу інститутів до стану відкритості – інклюзивності.

Іншими словами, економічний розвиток – не причина, а наслідок змін «правил гри».

Очевидним винятком може бути штучне довгострокове вливання ресурсів у країну подібно до інкубатора. Це спостерігалось в Грузії в 2004–2009 роках. Тоді переформатовані інститути країни підтримувались за рахунок зовнішньої допомоги Заходу. Однак масштаби України не дозволяють сподіватися на подібний варіант.

Ціннісні зсуви, тобто зміни у свідомості населення потребують значного часу та певних

сталих умов, які підтримують бажану поведінку людей – такі умови в Україні відсутні.

Отже, у якості об'єктів впливу в нас залишаються еліти та інститути.

Проте, виходячи з вище згаданих досліджень, фундаментальна роль еліт полягає в запровадженні якісних інститутів – якісних «правил гри», за якими вони самі готові жити разом із суспільством, та ще й в умовах, коли суспільство контролює дотримання цих правил.

Звертаючись до досліджень Елеонор Остром, бачимо, що обов'язковою умовою успіху спільноти в процесі побудови нових правил співжиття є загальна участь населення у створенні цих правил. Тобто, навіть якщо й розглядати еліту в якості основного рушія запровадження нових правил, то вже точно не можна віддавати на відкуп створення цих правил, принаймні багатівікова статистика провалів спільнот застерігає нас від подібного кроку.

Отже, перед нами стоїть завдання – усім суспільством розробити нові, якісні правила співжиття, та доручити їх запровадження новим, якісним та підзвітним управлінцям.

З вище сказаного також видно, що питання появи нових управлінців є другорядним відносно питання створення нових правил. Більше того, можна припустити, що процес створення нових правил супутньо проявить нових управлінців.

### Створення нових правил

На шляху до вирішення задачі створення нових правил постає ряд запитань:

1. Що таке «правила» та де вони записані.
  2. Що в корені не так з існуючими правилами та якими можуть бути більш якісні.
  3. Як технологічно, спільно виписати нові правила.
  4. Як нові правила привести у виконання.
- Зосередимося нижче на перших двох питаннях.

«Правила гри», або правила співжиття – це сукупність формальних та неформальних правил взаємодії людей і організацій утворених людьми, а також система санкцій та механізмів забезпечення дотримання правил.

Формальні правила визначаються в Конституції, законах та інших нормативно-правових актах. Неформальні правила закріплюються на рівні звичок та традицій населення. Вони мають ті самі особливості, що й цінності населення, тому їх зміна залежать від зміни формальних правил.

Щодо формальних правил, то всі нормативно-правові акти в Україні, окрім Конституції, легко змінюються. Більше того, закони змінюються постійно, на користь тих людей, хто в певний час утримує владні повноваження. Єдиним документом, який змінюється важко, бо потребує прямого народного волевиявлення, є Конституція України.

Отже, саме Конституція є носієм фундаментальних формальних правил, захищених волею народу від свавільних змін. Тому саме вона є первинним та найбільш ефективним важелем змін.

### Що не так

Багато хто любить повторювати: «Українська конституція визнана найкращою конституцією у світі». Ким, коли й на яких правах визнана – зазвичай ніхто не знає, але ніхто таких запитань частіше за все й не задає.

Інша улюблена мантра: «Наша конституція не найгірша у світі – але основна проблема в тому, що вона не виконується». Ця теза торкається фундаментального принципу побудови інститутів, який говорить, що правила мають сенс лише тоді, коли існують механізми забезпечення їх дотримання, або простіше – коли правил дотримуються.

Проте парадокс полягає в тому, що правила закладають механізми дотримання самих себе. Дотримання правил не є «доброю волею», або бажанням управлінців. Натомість це механізм спільноті всіх членів суспільства, яке бажає жити за спільними правилами.

Отже, якщо правил не дотримуються – значить, вони не відповідають інтересам усього суспільства, або не містять якісних механізмів, за якими все суспільство могло б забезпечувати їх дотримання. Висновок: необхідні зміни.

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ У РЕГУЛЮВАННІ СУПЕРЕЧОК



WEF Global Competitiveness Report 2014-15

З конкретних внутрішніх вад чинної української Конституції можна, до прикладу, згадати невизначеність процедури проведення всеукраїнського референдуму, що призвело до багаторічного блокування цього базового інструменту волевиявлення народу. Неоднозначність положень Конституції щодо внесення до неї змін, дозволило команді Віктора Януковича, по суті, змінити конституційний устрій через ручне рішення КС в обхід референдуму.

Парадоксальна ситуація також склалась з територіальними громадами, які ніби то й визначені Конституцією, проте жодним чином не формалізовані в якості юридичних осіб – суб'єктів права. Таким чином, базовий власник комунального майна на сьогодні виявився спекулятивною абстракцією, від імені якої хазяйнують органи місцевого самоврядування, що навіть не були засновані громадами.

Ці проблеми не можуть бути вирішені без змін до Конституції. Адже регулювання подібних фундаментальних речей не має залежати від нормативних актів парламенту, або чиновників.

Не можна також обійти існування конфлікту інтересів та дублювання функцій між гілками влади – інститутом президента та інститутом уряду.

Але головною проблемою чинної Конституції є не стільки наявність вад, скільки відсутність певних системоутворюючих прав громадян.

Поглянемо на приклади суспільств, які досягли значного прогресу в побудові успішних систем співжиття в пошуках того, чого, можливо, не вистачає українській Конституції для того, щоб усе суспільство зацікавилось її дотриманням та стало успішним.

### **Народне вето**

Інститут «народного вето» має тривалу історію й використовується із середини XIX століття в кантонах Швейцарії.

Сьогодні цей інститут присутній в конституціях і законодавстві багатьох штатів США, ряді кантонів Швейцарії і земель ФРН. Закріплене право народного вето й

у Конституції Італії, у більшості статутів областей цієї держави. Для Італії характерно, що народне вето частіше спрямоване не проти акту в цілому, а проти окремих положень конкретного закону. З ініціативою проведення «ветуючого» референдуму в Італії й Швейцарії вправі виступати самі громадяни.

### **Народна законодавча ініціатива**

В Італії, Латвії, Литві, Мальті, Польщі, Словенії, Угорщині за народною ініціативою можуть проводитися законодавчі референдуми. У деяких країнах парламент може вирішувати питання про доцільність проведення референдуму за народною ініціативою – Польща та Угорщина, чи схвалити законопроект до винесення його на загальнодержавний референдум – Італія, Мальта.

В Ісландії, наприклад, у результаті ненасильницької «посудної революції» 2008-2009 років, у спільно написаній народом новій Конституції з'явилась норма про те, що 10% виборців можуть ініціювати проведення всенародного референдуму щодо скасування закону, прийнятого парламентом, а 2% електорату можуть внести в парламент проект закону.

### **Право відкликати парламентарів і чиновників з органів влади**

У США на місцевому рівні практикується відкликання виборних представників і чиновників шляхом подання клопотання, підписаного певним відсотком виборців, з подальшим проведенням виборів.

Кількість підписів для відкликання коливається від дванадцяти до сорока відсотків. Найменше – у штаті Каліфорнія, а найбільше – у Канзасі. Найчастіше зустрічається норма 25% – наприклад в Алабамі, Алясці, Вашингтоні, Вісконсіні, Колорадо, Мінесоті й Мічигані. Майже завжди мова йде про процентне вираження відносно числа голосів поданих за посадову особу на останніх виборах.

У Швейцарії в ряді кантонів – Базелі, Берні, Золотурні, Тургау, Урі, Шаффхаузене – громадяни мають право відкликати парламентаря. Число підписів під петицією про

відкликання, різняться, але завжди встановлено в чіткому цифровому вираженні – від однієї тисячі (Шафхаузен) до дванадцяти тисяч (Берн) виборців.

У ряді кантонів, виборці вправі відкликати одночасно всіх депутатів, тобто достроково припинити повноваження парламенту.

У деяких кантонах існує навіть можливість відкликання уряду. Так, в кантонах Тессин (Тічино), Тургау, Урі й Шафхаузен голосування із приводу відкликання вищого органу виконавчої влади суб'єкта федерації призначається за наявності петиції, що надійшла не менше ніж від тисячі виборців.

### **Національні багатства у власності народу приносять дивіденди всім громадянам**

Після тієї самої «посудної революції» 2008-2009 років, у Конституції Ісландії з'явилася норма про те, що всі природні ресурси, які не знаходяться на момент прийняття нової Конституції в приватній власності, навечно переходять у колективне володіння народу Ісландії.

Безумовний основний дохід або поняття про соціальні дивіденди, social credit, отримало широку підтримку після представленої британським майором Клиффордом Дугласом ідеї, що кожному громадянину належить частка національного багатства. Під час кризи й безробіття 1930-х ідея виросла в національний рух, який у багатьох країнах брав участь у виборах. Найбільшу підтримку отримав у Канаді.

Наразі ідея не реалізована в жодній країні. Але в 2013 році у Швейцарії законопроект про введення безумовного основного доходу, шляхом збору підписів громадян було винесено на референдум, який має відбутися у найближчі 5 років.

Не секрет, що в «нафтових» країнах сходо громадяни за різними правилами отримують фінансову частку прибутку від торгівлі національними багатствами.

### **Обмеження терміну перебування на керівних посадах держави**

Ця проблема для багатьох країн стала фундаментальною, коли державні керівники

увіковічували свою владу, прирікаючи країни на політичний застій.

Україна свого часу стояла перед таким самим ризиком за правління Леоніда Кучми, через «особливу» інтерпретацію Конституції КСУ у 2004 році щодо збільшення кількості можливих термінів президентства. Не секрет, що в Україні більшість високопосадовців мігрують з одного складу уряду або скликання парламенту в інший, десятиліттями безрезультатно перебуваючи при владі.

Розвинені країни будують запобіжники від подібної поведінки можновладців.

Так, нова Конституція Ісландія отримала норму про те, що міністри можуть знаходитися на своїй посаді не більше восьми років. У США в різних штатах, деякі губернатори й законодавці штатів мають обмеження за кількістю термінів. Формальні обмеження строків в Америці сходять до Пенсильванської Хартії Свобод 1682 року й колоніальної конституції Вільяма Пенна, яка передбачала ротацію верхньої палати законодавчого органу колонії кожні три роки.

У відповідності із принципом *Sufragio Efectivo* (справжні вибори, без переобрання) закладеного в статті 50 і 59 Конституції Мексики від 1917 членам мексиканського Конгресу – Палата Депутатів і Сенат – заборонено переобиратися на наступний термін. Подібним же чином президентський термін обмежений шістьма роками, без права переобрання.

### **Електронні вибори та електронна демократія**

Електронна демократія проявляється в різних формах: від подачі народних ініціатив у форматі петицій, як, наприклад, узаконена практика в Конгресі США та Бундестазі Німеччини – до проведення виборів у режимі онлайн на прикладі Естонії.

Більше 70 держав використовують різні форми петицій у державні органи. Дослідження цінностей World Values Survey (2010-2014) показало, що підписували петицію близько 68% жителів Швеції, 72,6% Швейцарії, 70% Австралії, 60% в США і 68,2% у Великобританії. Інформаційно-телекомунікаційні технології зробили можливою нову форму політичної участі.

Одним із фундаментальних показників цього напрямку розвитку є Індекс електронної участі (ЕРІ) що є додатковим показником Дослідження якості електронного уряду за методикою ООН. Цей показник характеризує використання онлайн-послуг для взаємодії урядів зі своїми громадянами – обмін електронною інформацією, електронні консультації, і участь у процесі прийняття рішень.

Україна за цим показником займає 77 місце, перебуваючи серед африканських країн. Законодавство України не забезпечує відповідних прав громадян.

Перелік можна продовжувати й іншими специфічними нормами – такими, як безумовна електронна прозорість державної інформації та фінансів; забезпечення обороноздатності через перетворення всього народу в резервну армію за швейцарською моделлю; забезпечення права на самозахист, наприклад через право на зброю за прикладом США; узгодження рівня дохідності капіталу з інтересами суспільства; забезпечення прозорості власності та кінцевих власників-бенефіціарів; закладення в Конституцію стратегічних цілей країни, на кшталт темпів зростання тривалості життя громадян, і так далі.

Як бачимо, Українська конституція та відповідно й правила співжиття є далеко не

найкращими, і вже точно не найсучаснішими у світі. Але ми можемо їх такими зробити.

### **«Не було б щастя та нещастя допомогло»**

Саме ця народна приказка яскраво описує українські реалії. Повний правовий нігілізм суспільства, знецінена та багаторазово пошматована на поталу приватним амбіціям кримінально-політичних груп Конституція дає можливість почати із чистого листа.

Tabula rasa для українського народу може стати історичним шансом, якого не мають інші народи, чиї проблеми так глибоко вплетені в начебто непогані інституційні системи, що зміни повністю блокуються.

Український народ сьогодні – народ, що творить: будує власні правила співжиття тут і зараз, для себе із чистого листа, будує новітню історію та новітню свідомість – на полях бою, на майданах та у власних головах.

Народ, що творить новий динамічний світ у світі, який уже давно застряг у status quo.

У наступних матеріалах ми розглянемо, як сьогодні в Україні ентузіасти пропонують спільно виписати нові правила, чому в Україні це може вийти краще ніж в Ісландії та навіщо проводити Установчі збори України (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/columns/2015/04/30/7066421/>). – 2015. – 30.04*).

## **К. Пасенюк, Бізнес: Право на свободу собраний по-українски**

**Д**икое поле – определение из заметок Геродота. Им обозначалась значительная безлюдная часть сегодняшней Украины. В каком-то смысле, это понятие рифмуется с сегодняшним правовым полем украинской державы. Государственные механизмы здесь не предусматривают и фактически сопротивляются реализации множества конституционных прав граждан.

Причины скорее не в дикости нравов или нашей законодательной идентичности. Правовое варварство залито в фундамент системы за 70 лет пресловутой советской власти.

Сегодняшнее положение – инерционная преэминентность правовых традиций СССР. Причина отсутствия реформ неизменна – слабость политической воли государственных мужей.

Такой себе правовой постсоветским синдром. У каждого «государства-пациента» он развивается по-своему. У нас эта болезнь протекает с одним симптомом – отсутствием каких-либо перемен.

Политики и законодатели коммуницируют в одном уютном формате, основным признаком которого является предвыборный популизм. Естественно, это не имеет ничего



общего с желанием «наводить порядок» в законодательстве.

Особого внимания заслуживает механизм реализации права на мирные собрания. Его гарантирует статья 39 Конституции Украины. Свобода собраний – краеугольный камень построения демократического государства. Управление первыми демократическими государствами было возможно именно благодаря свободе собраний. Вспомнить хотя бы комиции в древнем Риме или вече в Киевской Руси.

Куда уж современной Украине! Здесь практически не существует специального закона, который бы регулировал общественные отношения в сфере мирных собраний.

Более того, на протяжении последних двадцати лет этот факт неоднократно констатировался представителями практически всех ветвей власти. Согласно изложенному в информационном письме Минюста от 26 ноября 2009 года, письме Верховного Суда Украины от 1 марта 2006 года, а также справке Высшего административного суда Украины за апрель 2012 года в Украине отсутствует законодательный механизм, реализующий конституционное право граждан на мирные собрания.

Статьей 39 Конституции предусмотрено право гражданина на мирное собрание, при условии предварительного оповещения об этом органов исполнительной власти или органов местной власти о проведении оно. В то же время эта норма не устанавливает ни конкретных сроков оповещения, ни порядка организации и проведения мирных собраний.

Отсутствие конкретики в данном случае приводит к негативной правоприменительной практике. Конституционная норма не сформулирована достаточно четко – каждый субъект правоотношений интерпретирует на своё усмотрение. Возникает конфликт. Мирные демонстранты, суд, милиция и местная власть вольны трактовать недосказанное в Конституции совершенно по-разному.

Главный закон страны и не может предусматривать конкретные детали и процедуры реализации закрепленных в нём прав. Это задача специальных законов. Их

отсутствие делает возможным нарушение общих положений Конституции, а также предоставляет органам власти неоправданно широкую свободу действий.

Невероятно, но факт, что большинство органов власти при рассмотрении вопросов о мирных собраниях ссылаются на Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года №9306 «О порядке организации и проведения сборов, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». Согласно пункту 1 раздела XV «Переходных положений» Конституции Украины он считается действительным в части, которая не противоречит Конституции Украины.

Невзирая на то, что этот документ разрабатывался в соответствии с Конституцией СССР 1978 года и серьезно противоречит демократической Конституции Украины, он является единственным нормативно-правовым актом, который регулирует такие отношения. Единственным!

Главным заданием этого Указа было утверждение идеологического монополизма коммунистической партии. Такой вывод сделал Европейский суд по правам человека в своём решении по делу «Веренцов против Украины» от 11 апреля 2013 года.

Указом предусмотрено, что лица, желающие провести мирную демонстрацию, обязаны получить разрешение от органов местной власти. Те, в свою очередь, имеют право запретить проведение акции. Если Конституция предусматривает лишь уведомление властей для проведения мирных собраний, то Указ, которым на практике регулируются порядок их проведения, предусматривает получение разрешения от местных властей.

В связи с применением органами власти Указа времен СССР не только блокируется реализация конституционных прав, но и осуществляются многочисленные аресты мирных демонстрантов. Постановлением Верховной Рады Украины «Про порядок временного действия на территории Украины отдельных законодательных актов Союза ССР» и предусмотрено временное применение советского законодательства.

Впрочем, парламент, нарушая статьи 39 и 92 Конституции, до сих пор не было ввел в действие ни одного закона, который бы регулировал порядок проведения мирных собраний.

Более того, Европейским судом по правам человека было замечено, что задержка в принятии такого закона продолжительностью более двадцати лет не может быть оправданной.

Оправдания действительно нет, но объяснение, хотя и интуитивное есть. Украина в правовом смысле подошла по какой-то исторической синусоиде к новому периоду «Дикого поля». Только теперь эта «дикость» не в отсутствии людей и обществ, а в отсутствии внутреннего протеста дикому безправ'ю (*Бизнес* ([http://www.business.ua/articles/new\\_law/Pravo-na-svobodu-sobranij-poukrainski-98681/](http://www.business.ua/articles/new_law/Pravo-na-svobodu-sobranij-poukrainski-98681/)). – 2015. – 10.05).

## Юлія Кириченко, експерт ЦППР: Що таке децентралізація в інтересах українського суспільства?

**Н**езалежні, авторитетні експерти та науковці виклали своє бачення децентралізації, яка необхідна сьогодні українському суспільству. Влада більше року говорить про необхідність проведення децентралізації. Але незрозуміло, що саме хоче змінити влада в її організації на місцях.

Наше бачення децентралізації – це зміцнення місцевого самоврядування шляхом його фінансового забезпечення відповідно до функцій, які виконує місцеве самоврядування та адміністративно-територіально реформа.

Це дасть можливість впливати громадянам на владу на місцях. А це шлях до підзвітності влади людям, а не олігархам.

Ознайомитися із Законопроектом «Про внесення змін до Конституції України», який спрямований на проведення децентралізації в інтересах громадянина України (*ЦППР* (<http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1934-shcho-take-detsentralizatsiia-v-interesakh-ukrainskoho-suspilstva.html>). – 2015. – 7.05).

Склад робочої групи: В.Василенко, Ю.Ганущак,  
С.Головатий, Ю.Клочковський, Ю.Кириченко,  
М.Козюбра, І.Коліушко, В.Мусяка, А.Ткачук

**ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ**  
до проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)"

Чинна редакція Конституції України 1	Пропозиції науковців та експертів щодо нової редакції Конституції України 2
Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: 29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;	Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: 29) утворення і ліквідація адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміна їхніх меж і найменувань; віднесення поселень до категорії міст; найменування і перейменування поселень;
30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;	<i>Вилучити</i>
Стаття 92. Виключно законами України визначаються:	Стаття 92. Виключно законами України визначаються:
13) територіальний устрій України;	13) адміністративно-територіальний устрій України;
16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;	16) статус Києва як столиці України, особливості статусу інших адміністративно-територіальних одиниць;
Стаття 106. Президент України:	Стаття 106. Президент України:
	<b>21-1) зупиняє повноваження виборних органів місцевого</b>

	самоврядування з підстав, визначених Конституцією;
Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.	Стаття 118. Виконавчу владу в областях і повітах, у Києві та Севастополі здійснюють державні урядники та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Державний урядник центрального повіту області одночасно виконує функції державного урядника області в межах, визначених законом.
Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.	Особливості здійснення виконавчої влади у Києві, <b>Севастополі</b> визначаються окремими законами України.
Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій	<i>Вилучити</i>
Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.	Державний урядник є державним службовцем і призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсного відбору в порядку, визначеному законом.
Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.	Державний урядник при здійсненні своїх повноважень відповідальний перед Кабінетом Міністрів України, підзвітний та підконтрольний Кабінету Міністрів України.
Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.	<i>Вилучити</i>
Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.	<i>Вилучити</i>
Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства	<i>Викласти в іншій редакції в статті 119</i>

України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.	
Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.	<i>Вилучити</i>
Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.	<i>Вилучити</i>
Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:	Стаття 119. Державний урядник на відповідній території:
1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;	1) у межах і в порядку, визначених законом, здійснює нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України;
2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;	2) організаційно забезпечує діяльність державних інспекцій на місцевому рівні;
3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;	3) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;	4) координує діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного чи воєнного стану;
5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;	5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законом.
6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;	
7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.	Рішення державного урядника, що суперечить Конституції та законам України, може бути відповідно до закону скасоване Кабінетом Міністрів України.

<p style="text-align: center;">Розділ IX</p> <p style="text-align: center;"><b>АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ</b></p>	<p style="text-align: center;">Розділ IX</p> <p style="text-align: center;"><b>ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ</b></p>
<p>Стаття 132. <b>Адміністративно-територіальний</b> устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.</p>	<p>Стаття 132. <b>Територіальний</b> устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, <b>поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів</b>, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.</p>
<p>Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають <b>адміністративно-територіальні одиниці: волості, повіти, регіони.</b></p>	<p>Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: <b>Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.</b></p>
<p><b>Волостю є адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять одне або декілька поселень міського або сільського типу.</b></p>	
<p><b>Повітом є проміжна (субрегіональна) адміністративно-територіальна одиниця, яка складається з волостей.</b></p>	
<p>Регіонами України є Автономна Республіка Крим, області, Київ, <b>Севастополь.</b></p>	<p>До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Львівська, Миколаївська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.</p>
<p><b>Порядок утворення, ліквідації, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та поселень визначаються законом.</b></p>	

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.	Особливості статусу Києва як столиці України визначаються окремим законом.
<p>Розділ XI МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</p> <p>Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.</p>	<p>Розділ XI МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</p> <p>Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю громади (спільноти мешканців) волості самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах встановлених Конституцією і законами України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.</p>
Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.	<i>Викласти в іншій редакції частиною шостою цієї статті</i>
Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.	Органами місцевого самоврядування волості є голова волості, рада волості та її виконавчий орган.
	Органами місцевого самоврядування повіту, області є відповідно повітова чи обласна рада, та їх виконавчі органи.
	Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, що утворюються в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, визначається законом на основі принципу субсидіарності.
	Органами місцевого самоврядування в Києві є Київський міський голова, Київська рада та її виконавчий орган.
	Особливості організації місцевого самоврядування в Києві визначаються законом.

<p>Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.</p>	<p>Рада волості сприяє залученню мешканців до управління місцевими справами відповідно до закону та статутів волостей.</p>
<p>Сільські, селищні, міські ради можуть дозволити за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.</p>	<p>Рада волості може передавати органам територіальної самоорганізації населення виконання окремих функцій свого виконавчого органу в межах визначених законом та наділяти їх фінансами і майном для здійснення таких функцій.</p>
<p>Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.</p>	<p>Стаття 141. До складу ради волості, повіту, області входять депутати, яких обирають мешканці волості (волостей) на вільних та прямих виборах на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень депутатів ради волості, повіту, області, обраних на чергових виборах, становить три роки. Громадам волостей гарантується відповідно до закону представництво в раді повіту та області, до яких вони належать.</p>
<p>Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.</p>	<p>Мешканці волості на вільних та прямих виборах на основі загального, рівного виборчого права обирають шляхом таємного голосування голову волості, який очолює виконавчий орган ради. Строк повноважень голови волості, обраного на чергових виборах, становить три роки. Підстави і порядок дострокового припинення повноважень голови волості, усього складу відповідної ради чи окремого депутата цієї ради визначаються Конституцією і законом.</p>
<p>Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.</p>	<p>Чергові вибори рад волостей, повітів, областей, голів волостей відбуваються в останню неділю жовтня третього року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.</p>
	<p><b>Позачергові вибори рад волостей, повітів, областей, голів</b></p>



	<p>волостей проводяться у строк не пізніше ста днів з дня виникнення підстав для їх проведення. День голосування на позачергових виборах рад волостей, повітів, областей визначається відповідно до закону. У випадку призначення тимчасового державного уповноваженого позачергові вибори рад волостей, повітів, областей, голів волостей проводяться в останню неділю строку повноважень тимчасового державного уповноваженого.</p>
<p>Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.</p>	<p>Статус голів волостей, депутатів рад волостей, повітів, областей та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів цих рад та їхні повноваження визначаються законом.</p>
<p>Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.</p>	<p>Голова ради повіту та голова ради області обираються відповідними радами. Рада повіту, рада області обирає голову виконавчого органу ради і за його поданням формує склад цього органу.</p>
<p>Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.</p>	<p>Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси – що є у власності громади волості; місцеві податки і збори, частина державних податків та інші доходи місцевих бюджетів.</p> <p>Об'єкти спільної власності громад волостей перебувають в управлінні повітової чи обласної ради та утримуються за рахунок коштів відповідно повітового чи обласного бюджету.</p> <p>Держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.</p>
<p>Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного</p>	<p>Громади волостей можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання)</p>

<p>фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.</p>	<p>комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.</p>
<p>Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.</p>	<p>Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.</p>
<p><b>Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста</b> безпосередньо або через <b>утворені ними</b> органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; <b>затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.</b></p>	<p>Стаття 143. <b>Громади волостей</b> безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують бюджети відповідних волостей і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують реалізацію результатів місцевих референдумів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення.</p>
<p>Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.</p>	<p>Обласні та повітові ради затверджують обласні та повітові бюджети для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.</p> <p><b>Обласні ради затверджують регіональні програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і контролюють їх виконання.</b></p>
<p>Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує</p>	<p><b>Виконавчим</b> органам місцевого самоврядування відповідно до закону можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої</p>

<p>здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України <b>або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків</b>, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.</p>	<p>влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. <b>Такі повноваження можуть бути відкликані з підстав і в порядку, визначених законом.</b></p>
<p>Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідній владі.</p>	<p><b>Виконавчі</b> органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.</p>
<p>Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.</p>	<p>Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.</p>
<p>Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України <b>зупиняються у встановленому законом порядку</b> з одночасним зверненням до суду.</p>	<p>Рішення органів місцевого самоврядуванням з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України <b>в порядку і строки, визначені законом, зупиняє державний урядник</b> з одночасним зверненням до суду.</p>
	<p><b>Повноваження виборного органу місцевого самоврядування у разі виходу ним за межі повноважень, встановлених Конституцією та законом, зупиняються Президентом України.</b> У разі зупинення повноважень виборного органу місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України <b>призначає тимчасового державного уповноваженого в порядку, визначеному законом, на строк не більше одного року.</b> Тимчасовому державному уповноваженому підпорядковуються відповідні виконавчі органи місцевого самоврядування.</p>
<p>Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.</p>	<p>Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.</p>
	<p><b>Варіант вирішення питання особливого статусу Севастополя:</b> <b>Перехідні положення.</b> До припинення перебування іноземних військових формувань в</p>
	<p><b>Севастополі, його статус та особливості функціонування місцевого самоврядування і здійснення виконавчої влади визначаються законом.</b></p>

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Українська влада повинна прийняти нову Конституцію і зробити парламент двопалатним. Про це сказав народний депутат чотирьох скликань 89-річний І. Юхновський, виступаючи на урочистому засіданні Верховної Ради.

«Ви маєте прийняти нову реальну Конституцію України. От мої поради: на базі сьогоденної Верховної Ради створіть двопалатний парламент: Сенат і Національні збори – 100 на 350. Перший створює стратегію і регламенти, другий – виконує. Місцеве самоврядування має бути лише на рівні громад і районів. Області це проміжна ланка, яка немає свого власного бюджету. Вона є самозв'язуючою між державною владою і самоврядними районами», – сказав І. Юхновський.

Також, на його думку, треба вирішити питання дублювання державної виконавчої влади між Президентом і Прем'єр-міністром. «Або президентська республіка. Тоді не можуть бути розпущені Національні збори. Або парламентська, за якої Президент виконує протокольні роботи», – наголосив екс-нардеп (*Gazeta.ua* ([http://gazeta.ua/articles/politics/\\_stvorit-dvopalatnij-parlament-uhnovskij-davporadi-ukrayinskij-vladi/625196](http://gazeta.ua/articles/politics/_stvorit-dvopalatnij-parlament-uhnovskij-davporadi-ukrayinskij-vladi/625196)). – 2015. – 8.05).

**Єдинственный политический механизм разрешения конфликта на Донбассе – это всеукраинский референдум.** Об этом заявил лидер Единого Центра, народный депутат Украины В. Балого.

По его мнению, перед тем как подписывать какие-либо документы, нужно спросить у украинцев из Чернигова, Луцка, Ивано-Франковска, Закарпатья, хотят ли они жить в одной стране с «широчайшим» автономным образованием «ДНР-ЛНР».

Также политик считает, что перед тем как начинать конституционную реформу, нужно спросить у украинцев в Одессе, Николаеве, Харькове, Днепропетровске, поддерживают ли они унитарный государственный строй и украинский язык в качестве единственного государственного.

«Уверен, больше 50 % скажут – “да” и это подтверждают социологические исследования. Тем не менее, такой референдум нужен для того, чтобы никто из Москвы или Парижа не надиктовывал нам целые статьи Конституции», – отметил народный депутат.

Он убежден, что если бы мы провели такой референдум год назад – мы бы уже имели мощную базу для развития государства. «Мы могли за год президентства Порошенко уже провести референдум и показать всему миру, чего хочет украинский народ, – считает В. Балого. – Но представитель Президента в ВР Кубов внес законопроект, который ликвидирует существующий закон о референдуме, причем о новом законе никаких предложений нет. Существующий закон, кстати, для Порошенко неплохой, потому что Янукович его делал под себя и он авторитарный. Так пусть благодаря этому власть показала бы всему миру, что мы думаем.

Но делается наоборот – возможно, мы уже готовимся к условиям, которые нам будут ставить американцы, русские и немцы? И мы должны принимать решение о конституционном устройстве не на референдуме, а в парламенте и в Конституционном суде, исключив из этого процесса украинский народ? “Минск-2” – это хорошо, нам все равно нужно будет проводить изменения в Конституцию в этом году и в том, что сегодня Германия, Франция и Америка активизировались, чтобы найти консенсус, плохого ничего нет. Но хотелось бы, чтобы мы так вели политику, чтобы не быть объектом отношений, а влиять на процесс»

«Референдум еще можно провести и это кардинально повернет переговорный процесс в нашу пользу. Чем дольше мы оттягиваем серьезный разговор с собственным народом о будущем страны, тем больше обостряем уже существующие проблемы», – подчеркнул В. Балого (*Ua-Reporter* (<http://ua-reporter.com/novosti/170666>). – 2015. – 12.05; *Главком* (<http://glavcom.ua/news/294286.html>). – 2015. – 17.05).

**Президент П. Порошенко розуміє, що закони про декомунізацію не відповідають міжнародним документам щодо прав людини.** Про це в коментарі Gazeta.ua сказав экс-посол України в Білорусі Р. Безсмертний.

«Український президент щільно інтегрований у європейське співтовариство, тому обережно говорить про обмежувальні закони. Проте він змушений йти за українською кон'юктурою і при цьому увесь час пояснювати Заходу, мовляв він не хотів, але більшість на цьому наполягає», – зазначає політик.

Водночас, за словами дипломата, закони про декомунізацію лежать у правовій площині, а не політичній.

«Для того, щоб застосувати обмежувальні речі, Конституція повинна була закласти ключові параметри. Наприклад, що в Україні забороняється фашистська та комуністична ідеологія. Тоді б це відкривало можливість законодавчо приймати такі санкції. Якщо цього не має, а вступна частина Конституції ще й пише про верховенство права над законом, тоді застосовувати їх незаконно. Тому зараз європейські правники мають підґрунтя для того, щоб критикувати українську сторону», – пояснив він.

Проте, з огляду на те, що закони про декомунізацію мали шалену підтримку у Верховній Раді, Р. Безсмертний не виключає, що оновлена українська Конституція заборонятиме існування та поширення ідеології антилюдського характеру.

Він також зауважив, що практичне впровадження законів про декомунізацію буде непростим, оскільки залежить від органів місцевого самоврядування. «А їхня позиція не завжди співпадатиме з волею держави. Зокрема, це стосується Сходу та Півдня України. Наприклад, як це все зробити у Харкові? Ламати через коліно? Я б пропонував українським політичним силам проявити терпимість, лояльність і робити акцент на майбутньому, а не на сьогоднішньому. Треба бути розважливим і розуміти, що перемога треба буде завтра», – зазначив дипломат.

Нагадаємо, що 15 травня П. Порошенко підписав закони про декомунізацію – «Про

засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні і заборону пропаганди їхньої символіки»; «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»; «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» та «Про правовий статус і пам'ять борців за незалежність України у XX столітті» (*Gazeta.Ua* ([http://gazeta.ua/articles/politics/\\_zakoni-pro-dekomunizaciyu-potrebuyut-novoyi-konstituciyi-politik/626848](http://gazeta.ua/articles/politics/_zakoni-pro-dekomunizaciyu-potrebuyut-novoyi-konstituciyi-politik/626848)). – 2015. – 19.05).

**Пропозиції від угруповань «ДНР» і «ЛНР» про зміни до Основного закону України до Конституційної Комісії не надходили, заявляє керівник комісії, спікер Верховної Ради України В. Гройсман.**

Спікер нагадав, що працює тристороння контактна група, яка може напрацьовувати рішення і надавати їх до Конституційної Комісії.

«Ми будемо розглядати їх без жодних застережень, оскільки ми вважаємо, що кожна пропозиція має бути опрацьована дуже професійно... Буде від Контактної групи інформація – ми, звісно, будемо її опрацьовувати, будемо вас інформувати», – сказав В. Гройсман.

13 травня угруповання «ДНР» і «ЛНР» заявили, що сформулювали вимоги до реформи Конституції України і надіслали їх до профільної комісії в Києві.

У «ДНР» і «ЛНР» пропонують включити до Конституції додатковий розділ, що закріплює особливий правовий статус окремих районів Донбасу. Представники двох угруповань Д. Пушилін і В. Дейнего уточнили, що відправлені комісії пропозиції включають створення «загонів народної міліції, офіційний статус російської мови, особливий економічний режим».

У березні Голова Верховної Ради В. Гройсман заявив, що до консультацій щодо змін до Конституції України мають бути залучені представники Донбасу. При цьому він наголосив, що має на увазі тих політиків, які були обрані на місцевих виборах у 2010 р.

Україна контактує з бойовиками, що контролюють частину територій Донецької та Луганської областей, за посередництва тристоронньої контактної групи, офіційними сторонами в якій є представники України, Росії та ОБСЄ (*Radio Свобода* (<http://www.radiosvoboda.org/content/news/27018432.html>). – 2015. – 15.05).

**До кінця сесії Верховна Рада внесе перші зміни до Конституції – Р. Князевич.** Правки будуть стосуватися децентралізації влади, пояснив нардеп

Керівник робочої групи з забезпечення конституційної реформи та верховенства права Р. Князевич запевняє, що Верховна Рада до кінця цієї сесії зможе прийняти в першому читанні зміни до Конституції, по децентралізації влади. «Ми б дуже хотіли, щоб до 1 липня вже було цілісне бачення таких невідкладних законопроектів, які наша група вважає пріоритетними, а саме – внесення змін до Конституції України, що стосуються повноважень органів державної влади, місцевого самоврядування та територіальної організації влади», – сказав нардеп.

За його словами, робоча група сподівається, що Конституційна Комісія зможе найближчим часом подати законопроект.

«Він повинен бути включений до порядку денного, направлений для розгляду та висновків до Конституційного Суду і в разі позитивного висновку КС його можна буде прийняти на цій сесії в першому читанні, щоб на наступній сесії його прийняти в цілому», – зазначив Р. Князевич.

Зазначимо, що друга сесія Верховної Ради 8 скликання закінчується в липні (*Сьогодні* (<http://ukr.segodnya.ua/politics/pnews/do-konca-sessii-rada-vneset-pervye-izmeneniya-v-konstituciyu-knyazevich-616684.html>). – 2015. – 18.05).

**Венеціанська комісія розкритикувала зміни до Конституції, які стосуються концентрації повноважень глави держави на місцевому рівні.** Про це в ефірі «5 каналу» заявила заступник Голови Верховної Ради О. Сироїд, передає кореспондент УНН.

«Венеційська комісія дуже позитивно оцінила кроки, які стосуються децентралізації влади і зміни в частині адміністративно-територіального устрою. Але водночас були розкритиковані положення, які стосуються концентрації повноважень глави держави на місцевому рівні. Ідеться про те, що позиція глави держави як арбітра, гаранта Конституції є набагато сильнішою, якщо він не втручається в роботу органів місцевого самоврядування», – сказала вона.

За її словами, якщо Президенту здійснювати нагляд за виконавчою владою на місцях, а також матиме право розпускати місцеве самоврядування, тоді він має нести відповідальність у випадку недопросовісного виконання своїх повноважень (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1463300-venetsianska-komisiya-rozkritikuvala-novi-povnovazhennya-prezidenta-na-mistsevomu-rivni-o-siroyid>). – 2015. – 8.05).

**21 мая в Харькове прошло очередное заседание общественного совета «Слобожанщины». В его работе приняли участие депутаты местных советов и общественные деятели.** В ходе дискуссии были представлены поправки в Основной закон Украины, разработанные участниками профильной рабочей группы Совета, сообщает 1-news.net.

В своем выступлении народный депутат Украины III–VI созывов А. Александровская отметила, что за время после первого заседания общественного совета «Слобожанщины» дискуссия по теме конституционной реформы активизировалась. «Считаю, что работа нашего совета весьма актуальна. Конституция является судьбоносным документом для любого государства. Необходимо продолжать обстоятельный публичный разговор на тему конституционной реформы», – отметила А. Александровская.

Участники встречи подчеркнули, что логика изменения Конституции Украины должна полностью соответствовать Минским соглашениям, а также учитывать Закон Украины «Об особом порядке местного самоуправления

в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». Общественный совет содействия конституционной реформе предложил свой пакет изменений в Основной закон Украины.

Авторы проекта предлагают добавить новый раздел «Правовой и административный статус Харьковского специального экономического региона» в Конституцию Украины. Эксперты предлагают переименовать Харьковскую область в Харьковский регион и наделить его исключительными правами на формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. Также эксперты считают необходимым расширить полномочия местных советов в сфере внешнеэкономической деятельности.

В своем выступлении депутат Харьковского областного совета В. Алексеев отметил: «Многообразие Украины требует реального перераспределения полномочий между центром и регионами. На базе особенностей каждого региона необходимо определять специальные полномочия каждой области и специальную региональную программу развития. Время разговоров прошло. Настало время действовать».

Предложения Совета будут направлены в адрес Президента Украины и членов Конституционной Комиссии при Президенте (*For-Um* (<http://from-ua.com/news/348235-v-harkove-predstavili-novie-popravki-v-konstituciyu-gromadi-poluchat-realnuyu-vlast.html>). – 2015. – 21.05).

**У суспільстві існує запит на реальні зміни в системі державного управління, у тому числі на рівні місцевого самоврядування.**

Такої думки дотримується народний депутат України, лідер всеукраїнської партії «Наш край» А. Кіссе.

«Широко заявлена децентралізація не повинна стати звичайною зміною вивіски і черговим науковим експериментом», – зазначив політик.

На думку А. Кіссе, неможливо здійснити повноцінну конституційну реформу без урахування думки, настроїв і напрацювань представників громад, громадянського суспільства, усіх зацікавлених громадян.

«Зокрема, на півдні Одеської області (Бессарабія. – Ред.) існує історична, національна, культурна специфіка, яку необхідно враховувати при прийнятті будь-яких доленосних рішень», – вважає А. Кіссе.

«До речі, це стосується не тільки півдня Одещини, де компактно проживають болгари, гагаузи, молдавани та представники інших національностей. Надходять запити культурно-національних товариств з Чернівців, Закарпаття, інших регіонів, де люди хочуть зберегти свою етнічну індивідуальність у складі нашої єдиної України», – зазначив нардеп.

А. Кіссе звернувся до Президента України П. Порошенка з пропозицією включити до складу Конституційної Комісії при Президентові керівника одного з культурно-національних товариств України А. Акопяна, який би представляв інтереси всіх національних меншин при обговоренні конституційних змін (*Молодий буковинець* ([http://molbuk.ua/chernovtsy\\_news/92092-nardep-zaklykav-vrakhovuvaty-etnichni-osoblyvosti-na-bukovyni-v-khodi-konstytuciynoi-reformy.html](http://molbuk.ua/chernovtsy_news/92092-nardep-zaklykav-vrakhovuvaty-etnichni-osoblyvosti-na-bukovyni-v-khodi-konstytuciynoi-reformy.html)). – 2015. – 24.05).

## ЭКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

**В. Мусияка, зампред Конституционной Комиссии Украины**

### Что изменят в украинской Конституции? (интервью)

**В. Портников:** Может ли конституционная реформа, о которой сейчас говорят в Украине, помочь преодолению политического кризиса в стране и ускорить реформы? Действительно ли изменение Конституции – это тот самый путь, который сегодня необходим государству? В какой степени Украина идет на конституционную реформу под влиянием внутривнутриполитических обстоятельств, и в какой степени – под внешним, то есть российским давлением? Гость в нашей студии – заместитель председателя Конституционной Комиссии Украины В. Мусияка.

Вы знаете, это как в романе перуанского писателя Марио Варгаса Льосы. Там герой с юности ждал изменений в своей стране, Перу, и дожидался почтенных лет в ожидании. С момента, когда приняли Конституцию уже в независимой Украине (а вы были одним из отцов этой Конституции), буквально со следующего утра начали говорить о необходимости ее изменения. Что такого в этой украинской Конституции, что необходимо ее постоянно совершенствовать?

**В. Мусияка:** Почему вы считаете, что она не устраивает общество? Она не устраивает политиков. Если четко стоять на Конституции, выполнять ее положения, то общество будет счастливо, оно будет спокойно развиваться, права и свободы будут защищены, органы власти будут функционировать динамично и органично. Конституция в том виде, в котором она была принята, прежде всего, не устраивала Леонида Даниловича Кучму. Они хотели суперпрезидентскую власть. Она и так у нас президентско-парламентская с очень сильными полномочиями президента – нет, хотели, чтобы все решалось администрацией президента. Даже Кабмин и прочее – все это органы на побегушках.

Каждый раз, когда приходил новый президент, когда появлялся новый парламент,

возникали идеи изменения Конституции – около 20 раз (16 раз точно). Готовили проекты изменений, готовили новую Конституцию.

На мой взгляд, мы допустили одну очень серьезную, существенную ошибку при принятии Конституции в 1996 году. Необходимо было развести орган, принимающий Конституцию, и государственные органы, которые должны ее исполнять. А мы оставили все, как было, и остались те же политические распри, те же политические проблемы, которые были, и все это опять передавалось из поколения в поколение.

Все признавали, что текст украинской Конституции – один из лучших в Европе, но почему-то она не срабатывает. Надо, чтобы от имени народа основной закон государства принимала Верховная Рада, но, если бы она приняла и ушла, тогда и изменять ее нельзя было бы без участия органа, который создан народом специально для того, чтобы вносить изменения в Конституцию и принимать новую. А так у нас каждый раз новый парламент, новый президент, начинаются новые идеи, и каждый раз улучшается, а по существу, ухудшается ситуация. Когда все придет в нормальное состояние, нужно будет создать какой-то орган либо Учредительное собрание специально для разработки новой редакции Конституции, где будет предусмотрено обязательное утверждение Конституции на референдуме.

– *Чтобы парламент перестал быть последней инстанцией?*

– Чтобы не совпадали учредитель и исполнитель, чтобы не было попыток каждый раз менять конституцию под нового правителя или под новый парламент.

Сегодня у нас все сразу: внутривнутриполитические, внутривнутриэкономические, внутривнутрисоциальные проблемы, аннексия Крыма, война на Востоке... Казалось бы, ситуация не позволяет



подступаться к основному закону. Но есть проблемы, которые без изменения Конституции решить невозможно – сложно даже находить какие-то аргументы в процессе решения всех этих вопросов.

– *Например?*

– Например, то, что нам с самого начала заявляла и Россия: что у нас такая организация власти, которая не позволяет нормально развиваться регионам, необходима федерализация. Хотя в тот момент идея децентрализации уже была, даже был подготовлен проект изменения Конституции (Владимир Гройсман тогда был вице-премьером).

– *А действительно в Конституции нет никаких оснований для децентрализации? Для этого нужно менять не подзаконный акт, а именно Конституцию?*

– 132-я статья Конституции четко говорит, что вся система власти на Украине построена на сочетании принципа централизации и децентрализации. То есть само слово «децентрализация» прозвучало не впервые. Централизация – потому что у нас унитарное государство, надо, чтобы был стержень, на котором стоит государство. Децентрализация – значит, больше прав в регионы, на места. По существу, когда мы говорим об устройстве унитарного государства, прежде всего, речь надо вести не о предоставлении каких-то дополнительных полномочий регионам (их достаточно), а о расширении полномочий местных общин.

– *Это должно быть отражено в Конституции?*

– Сейчас речь идет о том, что расширение этих полномочий должно быть уточнено в Конституции. Нужно, чтобы это было прямо сказано в основном законе, тогда уже органы власти и местные органы самоуправления не смогут ускользнуть, тогда можно, ссылаясь на эти положения Конституции, говорить о том, что тут имеет место расширение полномочий: финансовых, материальных.

Централизация – потому что у нас унитарное государство, надо, чтобы был стержень. Децентрализация – значит, больше прав в регионы, на места

Сейчас у нас Конституцией предусмотрено, что все права по поводу земли и других ресурсов принадлежат общине, а органы самоуправления все исполняют в интересах этой общины. Она может решать проблемы непосредственно, через местный референдум, либо через местные сходы, либо через эти органы. Надо обойти такую опасность, чтобы не заложить механизм, который позволит забрать права у местных, территориальных общин и передать их органам. В основном разговоры сейчас идут о том, чтобы местные органы власти имели больше полномочий.

Какие местные органы власти? Есть общины, а местные органы власти – это органы этих общин. У нас даже, кажется, между собой дрались по поводу законопроекта о предоставлении полномочий органам местного самоуправления по отношению к земельным наделам, которые находятся на территории города, поселка, села. Вы же знаете, в каком сейчас состоянии эти советы, как часто они себе позволяют транжирить, распоряжаться землей не только на территории населенных пунктов, но и той, которая является продуктивной, сельскохозяйственной. Нельзя позволить в процессе того, что мы называем децентрализацией, забрать полномочия у местных общин.

Еще есть идея, которая навязла в зубах: у нас местные органы на уровне района и области не имеют своих исполнительных органов – это государственные администрации. Государство решает все проблемы через администрации, глав администрации назначает президент по представлению.

– *Я бы сказал, что это вертикаль российского типа.*

– Да, у нас все во многом похоже. Но сейчас, я думаю, в тексте Конституции будет решена проблема о предоставлении возможности районным и областным советам создавать собственные исполнительные органы. А куда же денется эта вертикаль? Предлагается назначать – низовой орган, скажем, администрация, а там какой-то государственный уполномоченный.

– *Как какой-нибудь префект во Франции.*

– Название мы не будем копировать. Органы как субъекты власти будут действовать на

местах с соблюдением законов, Конституции, с выполнением распоряжений Кабмина.

– Уже не будет условного губернатора, который существует сегодня, фактически является президентским представителем в регионе и одновременно руководит регионом?

– Нет. Там есть еще одна проблема – кому он должен подчиняться – Кабмину или президенту?

– Мне кажется, в парламентско-президентской республике – правительству.

Сейчас у нас своего рода вертикаль: президент назначает глав администраций, которые несут перед ним ответственность

– Конечно. Ведь этот субъект будет не только надзирать за исполнением законов и Конституции органами власти и местного самоуправления, но и координировать деятельность органов государственной власти на местах: это и предприятия, и органы разных министерств, и так далее. Но при чем тут так называемая президентская вертикаль? Вертикали быть не может. Сейчас у нас своего рода вертикаль: президент назначает глав администраций, которые несут перед ним ответственность. Хотя, по сути, они и сегодня по Конституции подчинены исполнительной власти, Кабмину.

– Тут ведь очень важный вопрос – насколько в принципе может действовать Конституция в ситуации, когда от парламента зависит принятие огромного количества подзаконных актов?

– В Конституции все не выпишешь. Нельзя Конституцию превращать в инструкцию, четко выписывать даже порядок исполнения.

Сейчас в парламенте есть определенные политические силы, которые могут быть заинтересованы в том, чтобы одни статьи работали, а другие не работали, но существовали

– Сейчас в парламенте есть определенные политические силы (они будут и в следующем парламенте), которые могут быть заинтересованы в том, чтобы одни статьи работали, а другие не работали, но существовали. Я помню чудесную историю, которая в результате привела к очень серьезным последствиям в Крыму – историю

с городом Севастополем. Вы помните, что в Севастополе никогда не было мэра, потому что конституционно было определено, что этот мэр избирается жителями Севастополя после того, как принимается закон о городе Севастополе.

– Особенности местного самоуправления в Севастополе и Киеве определяются специальным законом. По Киеву такой закон есть, а по Севастополю его нет.

– В результате жители Севастополя 18 лет жили без мэра. Они и сейчас живут без мэра, потому что оказалось, что они и в России не могут избирать мэра, у них там губернатор. Но это уже история аннексии. Знаете, за 18 лет можно было принять закон в исполнение Конституции.

– Это наглядно показывает, в чем причины произошедшего. Ведь есть и конституционное положение об особенностях функционирования власти Республики Крым, и отдельно закон о том, как формируется ее власть, и о Севастополе. Ясно, что это была, прежде всего, военная база, и решили, что тут необходимы некоторые особенности самоуправления. В этих условиях так и не определили... Конечно, это одна из самых жестоких ошибок, допущенных всеми властями за эти 20 лет.

И господин Лавров, и президент РФ Владимир Путин все время хотят навязать украинским властям свое представление о конституционном устройстве страны.

– На этой неделе министр иностранных дел России Сергей Лавров говорил о том, что Украина может и не мечтать об унитарном государстве после того, как были приняты соответствующие законы о декоммунизации в стране, об увековечивании памяти тех организаций и объединений, которые боролись за ее государственную независимость на протяжении всей украинской истории. Вопрос в том, насколько унитарность связана с исторической памятью. Это на совести министра. Надо признать, что и господин Лавров, и президент РФ Владимир Путин, и другие российские чиновники все время хотят навязать украинским властям свое представление о конституционном

*устройстве страны. Возникает вопрос: что с этим делать?*

*Они не требуют напрямую признать ДНР и ЛНР, хотя и Путин, и Лавров просто называют их «эти республики». Какие это республики? Юридически их невозможно признать*

– Эта проблема всегда у нас была, сегодня она обострилась – имеются в виду прямые слова и действия, направленные на то, чтобы заставить Украину сделать так, как это будет выгодно России в отношении государственного устройства. Они не требуют напрямую признать ДНР и ЛНР, хотя и Путин, и Лавров просто называют их «эти республики». Какие это республики? Юридически их невозможно признать. Получается, что если их признать, то тогда вообще надо менять государственное устройство. Я не знаю, почему они не соглашаются с законом об особом порядке местного самоуправления. Если бы они прекратили все боевые действия, закрыли границу, провели опять выборы и жили бы по этому закону, у нас было бы очень много проблем. Ведь там им предоставлены практически конфедеративные права.

*– По минским соглашениям?*

– Минск-2. Закон об особом режиме исполнения местного самоуправления, то есть они там и милицию свою создают, и суды, и прокуратуру, защищенные статьи в государственном бюджете, средства, которые должны направляться сюда, не говоря уже о правах. То, что есть сейчас, их не устраивает, надо признать. А по существу Украине невозможно это признавать. Любые действия украинских властей, Верховной Рады по принятию тех законов, на которые обратил внимание Лавров, используются, чтобы лишний раз подчеркнуть, что есть особенности ментальности людей, живущих в этих районах, и они не совпадают с тем, что сейчас декларируют власти. Им придется либо признать это и устроить особый режим функционирования, если они хотят, чтобы эти регионы были в составе Украины, либо искать какие-то иные формы взаимоотношений и соответствующим образом их устанавливать.

Если мы в рамках унитарного государства сделаем расширение полномочий местного самоуправления – у региональных органов будет иной статус, и нет никаких проблем ни в Донецке, ни в Луганске

Так что, я думаю, другого пути нет, кроме как тот процесс, который уже начат – нужно осуществить реконструкцию. Но если мы в рамках унитарного государства действительно сделаем то, что намечено – расширение полномочий местного самоуправления – у региональных органов будет иной статус, и нет никаких проблем ни в Донецке, ни в Луганске, ни во всех других областях. И не надо эту особенную ментальность поднимать на флаг. По всей Украине, во всех регионах должны быть одинаковые условия функционирования всех органов местного самоуправления. К сожалению, сейчас все это в таком состоянии, что нам надо выдержать и это давление.

*– Украина сейчас реально не контролирует Крым, но с точки зрения международного права он остается украинской территорией – Автономная республика Крым. В действующей Конституции есть соответствующая глава о Крыме. Возникает вопрос: как будет определяться статус Крыма в новом основном законе с учетом существующих политических реалий?*

– Я думаю, никакие изменения в раздел, касающийся Крыма, вноситься не будут. Есть закон о Крыме как о временно оккупированной территории. Украина не отказывается от Крыма как от части своей государственной территории. А в переходных положениях Конституции, в законе об изменении Конституции надо будет записать, что до момента, пока не будет отменен статус временно оккупированной территории, то есть пока не будет реально изменен статус Крыма, пока он не возвратится полностью под юрисдикцию Украины, до той поры этот раздел не действует, его функционирование приостанавливается. Нельзя же играть в виртуальные игры: вроде, мы там и не присутствуем, и юрисдикции у нас нет, а мы принимаем какие-то законы в отношении Крыма.

Никакие изменения в раздел, касающийся Крыма, вноситься не будут. Украина не отказывается от Крыма как от части своей государственной территории

Кстати, я не понял и смысл закона о свободной экономической зоне, ведь на этой территории нет нашей юрисдикции – как можно там определять свободную экономическую зону? Понятно, что хотели каким-то образом ввести в политическое поле тех, кто там оставался: скажем, фирмы, – но это невозможно делать в отрыве от общего правила. Можно устанавливать соответствующий режим, когда ты можешь управлять и органами власти, и субъектами, которые там функционируют, регулировать их деятельность на месте. Но на той территории такой возможности нет.

– То, что Украина не контролирует Крым, фактически не контролирует часть территорий Донецкой и Луганской областей, создает еще одну конституционную проблему – мы не можем гарантировать конституционные права граждан на всей территории страны. Граждане Украины, живущие и в Крыму, и в Донецке, и в Луганске, не могут пользоваться теми же правами, которыми пользуются их соотечественники по ту сторону оккупированных территорий. В этом смысле Конституция превращается для них в фикцию.

– Конечно, ситуация абсолютно неординарная. Ясно, что Конституция не может функционировать в обычном формате. Ясно, что нужно искать новые возможности. Как можно просто так отдавать деньги для выплаты зарплат и пенсий на ту территорию, которая сейчас занята? Но люди не могут не получать зарплат и пенсий. Это же надо проконтролировать... Получается, что государство в этом случае все равно ответственно за своих граждан. Это ловушка. Значит, тогда надо выискивать и предлагать такие формы, в рамках которых, используя свои возможности влияния на процесс, государство может обеспечить хоть в какой-то мере реализацию прав граждан. Был выезд на эту территорию для получения пенсий и зарплат: получили, и они могут возвращаться назад. Предложите вообще переехать сюда всем

гражданам, которые хотят жить в более-менее нормальных условиях. Можно гарантировать им через бюджет, что они могут устроиться, можно предложить им жилье.

– Для этого нужна страна типа Швейцарии, а не Украина, у которой нет таких финансовых возможностей.

– Если будет принято такое решение – вы же знаете, сколько мы выделяем из бюджета на решение вопросов, связанных с Востоком – может быть, международные организации могут к этому подключиться, видя, что решается вопрос именно защиты прав граждан. Это один из вариантов – я считаю, вполне допустимый.

– Сколько времени, по вашему мнению, должен занять конституционный процесс? Мы знаем, что в документах последних минских соглашений говорится о том, что новая Конституция должна появиться на Украине до конца года. Но даже если считать помесячно, то до конца года ничего не получается. У нас даже не начат переговорный процесс с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей ввиду отсутствия там каких-либо индикаторов процесса избрания местных органов власти. Но представьте, что там были избраны местные органы власти, они вступили в диалог относительно прав этих отдельных районов, прописанных в украинской Конституции. Сколько времени для этого нужно?

– Это, как минимум, три главы Конституции. Я думаю, там будет даже больше глав, в которые надо вносить изменения. Этот процесс должен закончиться в сентябре. Есть соответствующий алгоритм. Все, кто продвигает идею принятия новой Конституции, каждый раз будут попадать в ловушку – мы ее поставили. Я не вижу, как это сделать, не нарушая Конституцию.

Аннексирован Крым, больше миллиона людей находятся за пределами Украины, там идет война. Как можно себе представить в таких условиях проведение референдума, которым можно утвердить Конституцию?

В Конституции сказано, что при принятии изменений в законы, при принятии новых законов объем и перечень прав, которые уже есть в Конституции, нельзя уменьшать и изменять в

худшу сторону, а можна тільки збільшувати і покращувати. Извините, пожалуйста, как они уберут второй раздел Конституции? Чтобы совсем ничего в Конституции не осталось, чтобы она была совершенно новая – такого быть не может. Тем более основы конституционного строя – это 3-й раздел, 13-й. Их можно изменять, но – выйдя на референдум. Даже если гипотетически принять Конституцию к концу года, то надо провести референдум в соответствии с действующей Конституцией. Как мы можем провести референдум? Аннексирован Крым, больше миллиона людей находятся за пределами Украины, там идет война. Как можно себе представить в таких условиях проведение референдума, которым можно утвердить Конституцию, не ставя под сомнение ее легитимность?

– *Вот закончился в сентябре процесс внесения поправок – что будет дальше?*

– В последнее воскресенье октября должны пройти очередные выборы в органы

местной власти. Ясно, что есть желание иметь новые конституционные основы местного самоуправления, децентрализации, и тогда, по большому счету, будет обеспечена новая система организации местной власти и местного самоуправления. Она должна нивелировать все спекуляции вокруг того, что чего-то там не хватает. Но уже сейчас надо принять новый закон о местных выборах, потому что при действующем законе очень сложно будет обеспечить нормальное функционирование органов местного самоуправления.

– *То есть фактически мы можем говорить о том, что конституционный процесс осенью завершится?*

– Да, я думаю, надо все делать для того, чтобы осенью этот процесс завершился.

– Тогда, наверное, мы и вернемся к нашему разговору (*Радио Свобода* (<http://www.svoboda.org/content/transcript/26976014.html>). – 2015. – 25.04).

## **І. Коліушко, учасник експертних груп з розробки децентралізаційної реформи, керівник Центру політико-правових реформ**

### **Повітова Україна**

**Р**обоча група Конституційної Комісії вже здецидувалася щодо термінології майбутнього адміністративно-територіального устрою України та його утворень. Місцеве самоврядування здійснюватиметься на трьох рівнях: громада (об'єднання поселень), повіт (об'єднання громад), регіон (області, Крим, Київ).

Фактично запроваджується лише один новий термін – «повіт». Хоча, як розповідає «Z» учасник експертних груп з розробки децентралізаційної реформи, керівник Центру політико-правових реформ І. Коліушко, фахівці також планували запровадити нову назву для означення громади.

«Протягом останніх місяців ми оперували поняттям «волесть» для базового рівня місцевого самоврядування. Однак на місцях опиралися цій назві, тож ми погодилися залишитися на «громаді». Щодо «повіту», то ми

відстояли цю назву. Адже повіт – це не район. Західні експерти радять: вводите щось нове – вводьте і нову термінологію. Якщо називати проміжну ланку районом, то відбуватиметься ототожнення того, що є сьогодні, з тим, що пропонується. Це абсолютно різні речі, і тут доцільно уникнути паралелей», – коментує І. Коліушко.

На прохання «Z» І. Коліушко поділився своєю розробкою повітового устрою України.

#### **Справа безсмертна**

Формування нового адмінтерустрою України буде найбільш дискусійною частиною у децентралізаційній реформі. При тім, що децентралізація є метою, а нова адміністративно-територіальна структура – засобом, саме він часто перебирає на себе найбільше уваги громадськості, а також спричиняє найгостріші баталії. Фахівці наголошують: потребу

нового устрою зумовлює сама ідея передання повноважень на низовий рівень. Для того, щоб система була ефективною, належить збільшити громади та райони. Інакше децентралізація повноважень і фінансів буде випусканням води у пісок.

«Крій» нового адміністративно-територіального устрою був однією з причин провалу реформи у 2005 р., за каденції Р. Безсмертного. Ініціативу віце-прем'єра трактували передусім як намір «перерізати» межі районів – натомість мало хто цікавився змістом повноважень, які пропонувалося передати на місця.

Голова Центру політико-правових реформ вважає, що сьогодні, на відміну від минулої декади, у суспільстві визріло усвідомлення неминучості реформи. «Нині ситуація сприятливіша для проведення реформи, – каже Коліушко в інтерв'ю “Z”. – Сьогодні вже визріло розуміння, що передати повноваження і фінанси на нижчі рівні неможливо, не провівши адміністративно-територіальної реформи. Просто нікому їх передавати. Крім того, за десять років усі вже зжилися з цією ініціативою. Тоді це було справді несподівано, люди подумали, що за тим ховається щось нечисте».

І. Коліушко наголошує: проект повітового устрою є авторським баченням і запрошенням до дискусії. «Мусимо бути обережними, намагаючись не злякати, але заохотити людей. Збирайтеся, аналізуйте пропозиції, обговорюйте, приймайте рішення. Якщо люди в областях не пропустять цієї реформи через себе, вона не спрацює», – застерігає експерт.

### **Чому «повіт» – не «район»**

Перш ніж перейти до схеми, варто зупинитися на тих повноваженнях, які «осядуть» у повіті.

У повітової влади буде набагато менше повноважень, аніж у нинішньої районної. Більшість функцій перейде на низовий рівень, до громад. Натомість повітове самоврядування візьме на себе відповідальність за справи, які неможливо вирішити на базовому шаблі, – насамперед це стосується до медичної допомоги вторинного рівня (йдеться про лікарні зі стаціонаром). Окрім того, у повітових центрах працюватимуть представники виконавчої влади держави – державні урядники, які стежитимуть за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, урядники матимуть право зупинити рішення місцевих рад, якщо вони порушують закон або виходять за межі повноважень, з одночасним зверненням до суду.

Отже, поділ областей на повіті (або можна сказати – гуртування громад у повіті) відбуватиметься з урахуванням двох основних факторів: здатністю адміністративно-територіальної одиниці забезпечити мешканців якісними медичними послугами, а також можливістю ефективного контролю над місцевою владою.

### **Повіт здорової людини**

В експертній пропозиції І. Коліушка передбачено створення 129 повітів на всій території України замість 490 районів, а також близько 1,5 тис. громад замість 11,5 тис. суб'єктів місцевого самоврядування у нинішньому статусі. З тих 129 повітів 10 припадає на окуповану частину Донбасу, а 8 – на Крим із Севастополем.

## МОДЕЛЬ ПОВІТОВОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ експертна розробка Ігоря Коліушка



І. Коліушко намагався проектувати повіти рівномірними. Так, 104 із 129 спроектованих повітів охоплюватимуть від 200 до 400 тис. мешканців. На думку експерта, це оптимальна кількість населення для «нових районів». Принаймні шість повітів будуть меншими (понад 150 тис. мешканців). Ще 19 повітів будуть більше заселеними, ніж звичайні; зокрема, у восьми повітах замешкає понад 800 тис. осіб.

Найзаселеніші повіти зосереджуватимуться довкола регіональних центрів. Майже кожний обласний центр має «взяти під опіку» також прилеглі райони: подекуди – один, подекуди – по кілька. Скажімо, Житомирський повіт пропонувано сформувати із самого Житомира та шести прилеглих районів. Загалом найбільше заселеними повітами, за проектом І. Коліушка, виходять: Київський – 2,8 млн осіб, Харківський – 1,68 млн осіб.

Експерти пояснюють, що обласні центри залишатимуться лідерами для мешканців прилеглих районів. Зокрема, вони матимуть перевагу над районними центрами чи містами обласного підпорядкування (як потенційними центрами повітів) завдяки розвитку медичної інфраструктури. Для прикладу, у проекті повітового устрою іншого авторитетного експерта, Ю. Ганущака, передбачено створення на Львівщині великого Львівського повіту, який широкою смугою тягнутиметься від українсько-польського кордону до межі Тернопільської та Івано-Франківської областей. Ганущак розглядає майбутні повіти насамперед як шпитальні округи. За таких умов головним фактором у формуванні повітового поділу та визначенні адміністративного центру стає наявність розвинутої лікарні.



Утім, І. Коліушко пропонує не покладатися винятково на «медичний» критерій. «Важлива функція повітів – це робота державного урядника, який замінить теперішні адміністрації і контролюватиме місцеве самоврядування; на повітовому рівні також діятимуть державні інспекції тощо. З цієї точки зору нам слід уникати великих диспропорцій. Що уніфікованішими будуть повіти, то краще: однакові штати, однакове фінансування, однакові стандарти», – пояснює він.

Водночас керівник Центру політико-правових реформ зазначає, що серед експертів, які фахово опрацьовують тему місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, бачення повітового структурування здебільшого збігаються: «Більш-менш зрозуміло, на базі яких районів формуватимуться повіти і де буде повітовий центр. Скажімо, у нас із Юрієм Ганущаком, попри те що він пропонує близько 100 повітів, а я – 129, приблизно дві третіх повітів співпадають. У багатьох випадках інших варіантів просто немає».

І. Коліушко додає: межі повітів не є остаточними. Достеменно про межі «нових районів» доцільно говорити після утворення об'єднаних громад.

#### «Мінотарні» райони

На думку деяких експертів, кшталтування повітів спричинить невдоволення тих районів, які після реформи втратять «високий» статус. І навпаки, ті райони та міста, котрі, як можна сподіватися, стануть «центровими», активно підтримають реформу.

Натомість І. Коліушко закликає не сприймати майбутні повіти в лекалах нинішнього району. Навпаки: все, що стосується до життєдіяльності поселень, перейде на низовий рівень, а не «втече» до нового повітового центру. «Реформа спрямована на те, щоби на житті людей не позначалося те, чи ти є повітовим центром, чи не повітовим центром. Кожне місто стане центром громади, і всі матимуть рівні можливості розвитку. Навпаки, малі міста отримають додаткові перспективи. Скажімо, за нинішнього устрою міста обласного значення мають перевагу над тими. Тепер вони вирівнюються. Наприклад, якщо ти історичне місто – розвивайся як історичний туристичний об'єкт, розбудовуй транспортну інфраструктуру, залучай інвестиції. Відтепер усі дістають рівні шанси», – пояснює експерт.



Базові послуги будуть зосереджені на рівні громади. Зокрема, людям доведеться їздити за різними довідками не «в район», а до центру громади. Децентралізація повноважень зумовить і «децентралізацію» чиновницького апарату, адже багатьом держслужбовцям доведеться перейти на роботу в органи місцевого самоврядування. Повітовий апарат буде набагато меншим, аніж нинішній районний.

«Люди майже не матимуть стосунку до повітів у повсякденні. Ніяких адміністративних послуг у повітовому центрі не надаватимуть. Там сидітимуть державні чиновники, котрі здійснюватимуть нагляд і контроль за місцевою владою. Грубо кажучи, вони спілкуватимуться не з людьми, а з органами місцевого самоврядування», – зазначає І. Коліушко.

### Час тисне

Правду казавши, адміністративно-територіальна реформа йде украй повільно. Українська влада має лише кілька місяців, щоб забезпечити конституційні зміни, уможливити об'єднання громад і запустити новий адміністративно-територіальний устрій. На чергових місцевих виборах (які, згідно з Конституцією, відбудуться 25 жовтня) українці обиратимуть нову локальну владу. Ці вибори мають відбуватися під нові повноваження і в нових виборчо-громадних чи виборчо-повітових округах, інакше

реформу доведеться відкласти до наступних виборів. У деяких країнах Європейської Унії реформа децентралізації тривала багато років – а в Україні вона має відбутися в режимі «бліц», без зволікання, без можливості на експерименти й права на помилки. Ціна прорахунку – дуже висока. «Інакше ми не здобудемо шансу на розвиток, – каже І. Коліушко, – а відтак, в умовах теперішнього зовнішнього тиску, під загрозою опиняється існування держави».

Відповідаючи на питання «Z», чи можливі якісь «часткові» варіанти децентралізації на випадок, якщо владі та місцевим елітам не вдасться здійснити реформи, І. Коліушко каже: «Хочеться вірити, що реформа відбудеться у заплановані терміни. Зрештою, зараз абсолютно реально провести об'єднання тих громад, які самі того захочуть, і провести вибори вже в нових громадах, під нові повноваження та фінансові можливості. Також абсолютно реально утворити повіти і проводити вибори вже в повітові ради, а не районні. Натомість у районах доведеться залишати існуючі державні адміністрації, котрі виконуватимуть свої функції на проміжний період, поки не завершиться процес об'єднання громад».

Як далеко просунеться децентралізація – покаже час. Хоча його залишилося вкрай мало... *(Збруч (<http://zbruc.eu/node/36383>). – 2015. – 21.05).*

**Я. Ковальчук, експерт Международного центра перспективных исследований**

## Какая Конституция спасет Украину от России

**В** Украине начала работу Конституционная Комиссия, на которую возложена задача скорейшей подготовки изменений в Основной закон. В ней прослеживаются сильные влияния президентской администрации, а состав КК не является репрезентативным ни в географическом, ни в политическом плане. Об этом в статье для «Апострофа» пишет директор Департамента внутренней политики Международного центра перспективных

исследований (МЦПИ) Я. Ковальчук.

Общественную легитимность новой Конституции можно обеспечить либо посредством инициирования широкого общественного обсуждения с привлечением представителей всех регионов, либо путем организации выборов в Конституционную Ассамблею, которая стала бы полноценным органом с полномочиями для разработки нового текста Основного закона. Однако

украинская власть выбрала третий вариант – быстрые косметические изменения, которые должна разработать комиссия под контролем президентской администрации с целью показательно выполнить обязательства в рамках вторых Минских договоренностей.

Для того, чтобы Конституция стала инструментом объединения общества и использовалась для противодействия российским сценариям, с самого начала необходимо сделать процесс подготовки изменений максимально прозрачным и инклюзивным. Только это будет гарантировать их поддержку со стороны общества и восстановление доверия граждан к власти.

Новая Конституция может перезагрузить государственный механизм, создав действенную систему сдерживания и противовеса между ветвями власти и условия для обеспечения верховенства права. Кроме того, при условии максимальной прозрачности и инклюзивности ее подготовки у Конституции есть потенциал превратиться в инструмент объединения всего общества в условиях, когда внешний агрессор пытается внести раздор между разными регионами и социальными группами.

Удачное использование этого инструмента повысит субъектность украинской власти и позволит ей предлагать собственные инициативы, а не только реагировать на сценарии, навязанные извне. С другой стороны, формальный подход к подготовке новой Конституции уменьшит доверие общества относительно возможности эффективных реформ и желания власти изменить существующую систему.

Несмотря на исключительную важность этой реформы, после презентации П. Порошенко наспех подготовленного текста изменений в Основной закон в июне 2014 г. (большинство предложенных изменений касались децентрализации и распределения полномочий между президентом и парламентом) вопрос конституционной реформы был отложен на долгие восемь месяцев. О ней снова вспомнили лишь во время подписания в феврале 2015 г. вторых Минских договоренностей, в соответствии с которыми украинская власть

взяла обязательство провести конституционную реформу до конца 2015 г.

31 марта 2015 г. П. Порошенко сформировал Конституционную Комиссию (КК) как специальный вспомогательный орган при Президенте Украины. Членами комиссии стали 72 человека, в том числе – 13 экспертов международных организаций. При этом в соответствующем указе не упоминаются принципы формирования этого органа и его полный количественный состав. До сих пор цели КК официально не зарегистрированы, поставленные задачи чрезвычайно размыты, отсутствует техническое задание для работы над ее положениями.

Члены комиссии не представляют украинское общество ни в географическом, ни в политическом смысле. Большинство из них неизвестны широкой общественности, а некоторые публичные личности, в том числе три бывших президента, не являются лидерами общественного мнения.

Состав комиссии также не представляет весь политический спектр Украины, даже ту его часть, которая имеет представительство в парламенте. В работе нового органа примут участие 13 нынешних народных депутатов, из которых пятеро представляют «Блок Петра Порошенко», трое – «Самопомич», двое – «Народный фронт», двое – «Батькивщину» и один – «Оппозиционный блок».

Большинство в комиссии составляют юристы, ученые и представители юридических учебных заведений (позитивом является то, что два члена комиссии представляют университеты Мариуполя и Донецка). В то же время, в новом органе слишком мало выходцев из общественного сектора, которые могли бы взять на себя задачу информирования общества о наработках КК. Инклюзивность органа можно было бы усилить включением большего числа представителей Донбасса и Крыма, даже если речь идет о привлечении внутренне перемещенных лиц из этих регионов.

Показательно, что орган формировался специально под В. Гройсмана. Когда политик занимал должность вице-премьера, КК планировалось создавать при Кабмине. После

того як близький соратник П. Порошенко став Председателем Верховної Ради, комісія була створена при Президенті, а мета його головування в цьому органі – показати єдність глави держави і парламенту в питанні конституційної реформи.

Перші два засідання КК відбулися 6 і 15 квітня 2015 р. відповідно. Були створені три робочі групи, які чітко озвучили пріоритети президентської адміністрації в питанні конституційної реформи.

Саму найбільш численну групу – по питаннях децентралізації – очолює В. Гройсман. Враховуючи попередні напрацювання в цій темі, спікер парламенту підтверджує, що базовий проєкт по децентралізації буде представлений 13 травня 2015 р., а всі зміни можуть бути готові до середини липня 2015-го.

Друга група буде займатися питаннями судової реформи. Її очолює представник АП А. Філатов, який курирує президентські законодавчі ініціативи стосовно судової влади. Зокрема, саме він проталкає прийняття закону «Про гарантування права на справедливий суд», багато положень якого, а також сам механізм прийняття документа, були піддані потужній експертній критиці.

Третя група на чолі з В. Буткевичем, колишнім судьєю Європейського суду з прав людини, буде займатися питаннями напрямку захисту прав людини в Основному законі.

Викликає здивування те, що робота комісії зосередиться саме на цих трьох напрямках, хоча ще з 1997 р. міжнародні експерти наголошували на тому, що практично кожен розділ української Конституції потребує змін. Подібний комплексний підхід стане ще більш актуальним, враховуючи декларації П. Порошенко про необхідність реалізувати більше 60 реформ в межах «Стратегії 2020».

Нинішня Конституційна Комісія – це вже п'ятий подібний орган, створений в Україні за останні 15 років. Діяльність попередніх інститутів не принесла результатів. Всі вони ініціювалися владою, створювалися в період боротьби за розширення повноважень, їх членами ставилися вчені і представники опозиції, що мало створити видимість привабливості всієї справи, тоді як насправді робота органу повністю контролювалася з боку президентської адміністрації.

Таким чином, членам нового органу слід зробити висновки з досвіду попередників і гарантувати реальну, а не формальну конституційну реформу, яку підтримає все суспільство. Це дозволить перезавантажити всю систему державної влади в Україні (*Аностроф* (<http://apostrophe.com.ua/article/politics/government/2015-05-02/kakaya-konstitutsiya-spaset-ukrainu-ot-rossii/1663>). – 2015. – 2.05).

## М. Голомша, заслужений юрист України

### Судова гілка влади вважається незалежною. На папері

Голова Верховної Ради України і одночасно голова Конституційної Комісії В. Гройсман заявив, що комісія близька до завершення роботи. Отже, так треба розуміти, що одна з трьох робочих груп комісії – з питань удосконалення конституційних основ правосуддя – вже в принципі визначилася, якими вона бачить конституційні зміни у цій сфері. Швидко дізнаємося, що вона пропонує.

Але, на жаль, поки немає підстав сподіватися, що Конституційна Комісія наважиться

запропонувати докорінні зміни. Адже країні і суспільству потрібні не лише «удосконалення» нинішньої системи правосуддя, а саме докорінна її зміна.

Суть цих необхідних змін в одному слові – незалежність.

У нас є незалежна гілка влади – законодавча, бо депутати Верховної Ради обираються народом на прямих і загальних виборах. Маємо незалежну гілку влади – виконавчу. Варто

нагадати, що і Президент – обирається народом. А народ, за Конституцією, єдине джерело влади. Судова гілка влади теж вважається незалежною. На папері. Реально її аж ніяк не можна назвати незалежною, бо судді, а також органи, що мають контролювати законність діяльності судів, не обираються, а призначаються в той чи інший спосіб центральною виконавчою та законодавчою владами. Докорінна зміна системи правосуддя має полягати саме в тому, що судову гілку влади теж має формувати народ (як він обирає парламент і Президента).

Партія «Патріот» пропонує обирати суддів місцевого суду місцевими радами, тобто органами місцевого самоврядування. Вони – найближчі до народу з усіх органів влади. І далі – такі судді на своїх зібраннях і з'їздах формуватимуть персональний склад усіх вищестоящих судів – аж до Верховного (Конституційний Суд ми взагалі пропонуємо скасувати, передавши його функції Верховному Суду). Мета цієї новації – повне усунення вищих посадових осіб держави від політичного впливу на обрання суддів та їх подальшої діяльності. Дехто пропонує обирати суддів місцевих судів місцевими громадами на загальних виборах. Що ж – це теж варіант, який

вартий обговорення у суспільстві. Але який би спосіб формування персонального складу судів ми, зрештою, не обрали, важливо, щоб він унеможливив визначальний вплив на формування судової гілки влади з боку інших гілок – виконавчої та законодавчої. Інакше всі розмови про незалежність судів залишаться, як і раніше, звичайною демагогією, тобто обманом.

Не стомлюся повторювати: реальна, закріплена в Конституції і низкою практичних законів, незалежність суду – основа судової реформи. Забезпечимо незалежність – тоді й будемо «удосконалювати». Приміром, утвердимо законом порядок визначення розміру суддівської заробітної плати. Бо сьогодні пропонується зовсім інше: 10 квітня в парламент внесено законопроект, яким визначати умови оплати праці суддів та інших працівників органів судової влади доручається Кабінету Міністрів. Це що, шлях до незалежності суду від виконавчої влади? По-моєму, навпаки: це шлях до подальшого підпорядкування однієї гілки влади іншій. Тоді про яке «удосконалення конституційних основ правосуддя» ми говоримо? (*Gazeta* (<http://gazeta.ua/blog/48570/sudova-gilka-vladi-vvazhayetsya-nezalezhnoyu-na-papery>). – 2015. – 17.05).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Великобританія

**Шотландская национальная партия (ШНП) планирует инициировать проведение повторного референдума о независимости даже без разрешения на это премьер-министра Великобритании Д. Кэмерона.** Представители Шотландской национальной партии намерены продемонстрировать Лондону, что большинство шотландцев все-таки поддерживают идею независимости, сообщает The Guardian. Перед парламентскими выборами в Великобритании лидер ШНП Н. Старджен говорила, что повторный референдум не будет рассматриваться до тех пор, пока не возникнут серьезные изменения в обстоятельствах. Среди таких изменений называют выход Великобритании из ЕС

или из Европейской конвенции по правам человека. В среду 13 мая Н. Старджен заявила, что шотландский народ может потребовать повторного референдума о независимости, если Д. Кэмерон не предоставит больше полномочий парламенту Шотландии. Некоторые представители ШНП говорят, что на прошлом референдуме Шотландия не обрела независимость лишь из-за вмешательства бывшего премьер-министра Великобритании Г. Брауна (*Зеркало недели* ([http://zn.ua/WORLD/v-shotlandii-trebuyut-vtoroy-referendum-o-nezavisimosti-the-guardian-176098\\_.html](http://zn.ua/WORLD/v-shotlandii-trebuyut-vtoroy-referendum-o-nezavisimosti-the-guardian-176098_.html)). – 2015. – 15.05).

## Ірландія

**Прихильники легалізації одностатевих шлюбів здобули переконливу перемогу на конституційному референдумі в Ірландії, який відбувся в республіці 22 травня.**

Згідно з оприлюдненими в суботу, 23 травня, офіційними даними, за таке рішення проголосували 62 % населення.

Явка склала 60 %.

Таким чином, Ірландія офіційно стала першою країною, де гей-шлюби легалізовані шляхом загального голосування. До цього в

ЄС подібні рішення в основному приймалися на рівні національних парламентів.

На думку спостерігачів, розстановка сил багато в чому була визначена заздалегідь через одностатеві схвалення відповідних поправок до конституції з боку основних політичних партій республіки, включаючи націоналістів із Шинн Фейн.

Не залишилися осторонь і знаменитості, а також спортсмени (*Кореспондент* (<http://ua.korrespondent.net/world/3518661-irlandiia-lehalizuvata-odnostatevi-shluiby>). – 2015. – 23.05).

## Японія

**В Японії обговорюють можливу відмову від 70-річного пацифізму країни, визначеного Конституцією.**

The Japanese government is not seeking to deny Japan's wartime role with its campaign to amend the country's U.S.-written constitution, according to a key ally of Prime Minister Shinzo Abe.

But mounting efforts to allow the Japanese military to take up arms has many scholars, at home and abroad, concerned about the way the Abe government is trying to revise the 70-year old document.

“There are some misunderstandings that the Liberal Democratic Party is trying to deny history, but we don't intend to do that at all,” said Yosuke Isozaki, a lawmaker in the ruling LDP and a leader of the group pushing for constitutional change.

Isozaki, in an interview in his office this past week, also addressed the worry voiced by many observers that the government's intensifying push to ease restrictions on the military amounts to a bid to revise the constitution by stealth, short-circuiting the democratic process.

Japanese Prime Minister Shinzo Abe addresses the issue of the military's role at a news conference in Tokyo this month. (Kimimasa Mayama/EPA)

“Amending the constitution can only be done if the people agree,” he noted. “Also, this requires the agreement of two-thirds of both houses of the Diet,” Japan's parliament. “So it's a very difficult challenge.”

Abe, a conservative former prime minister who was returned to power at the end of 2012, has made it a priority to turn Japan back into a “beautiful country.” He has focused on rebooting the economy, an effort that analysts say seems to be working, and on returning Japan to a more “normal” footing after 70 years of imposed pacifism.

Part of the latter process is already underway. In July last year, Abe's government “reinterpreted” the constitution with a cabinet resolution ending a ban on the deployment of Japan's military overseas. Now the Diet is debating a package of bills that would revise national security laws to, among other things, allow Japan's self-defense forces to act in “collective self-defense” if the United States, Japan's closest ally, came under attack.

The bills come as Japan and the United States agreed last month on new defense cooperation guidelines that – if the Diet approves them – allow Japanese troops to be deployed overseas under a wider range of circumstances. A recent Kyodo news agency poll found that almost half of respondents oppose the revised guidelines, while a third support them.

The proposed changes have also raised hackles in the region, fueling fears on the Korean Peninsula and in China that Abe wants to remilitarize Japan.

Separately, the government is accelerating its efforts to formally revise the constitution, imposed under the U.S. occupation after World War II, if the LDP and its partners win a two-thirds majority in

upper house elections due next year – a majority it already holds in the lower house. If approved by parliament, changes would be put to the public in a referendum.

To destigmatize the idea of amending the constitution, the government is expected to start with relatively noncontentious issues such as environmental management and human rights.

“The people of Japan, including lawmakers, don’t have any experience of making constitutional amendments. So there is some hesitation,” Isozaki said.

But the main target of the government’s efforts is Article 9, which prohibits Japan from maintaining the potential to wage war. To lay the groundwork, authorities have begun distributing a comic book featuring a family questioning a constitution written by Americans to “make Japan powerless.”

“Japan must never again pose a threat to the world,” the cartoon has Maj. Gen. Courtney Whitney, one of the Americans who drafted Japan’s constitution in 1946, saying. The family then discusses how the document could be updated.

‘Back door’ approach?

Many experts, here and in other countries, are deeply troubled by the Abe government’s approach of preparing the way by “reinterpreting” the constitution’s language regarding the military.

“I don’t think there is any way that you can read the constitution and, with a clear mind, say that it allows collective self-defense,” said Koichi Nakano, a political scientist at Tokyo’s Sophia University and a critic of the Abe government.

“This is basically changing the constitution through the back door. The constitution that is supposed to constrain the government is being de facto changed by the government,” he said.

In an interview with the left-leaning Asahi newspaper published last week, Reiichi Miyazaki, a former director general of the Cabinet Legislation

Bureau, including during Abe’s first term as prime minister, said the proposed changes were clearly unconstitutional. “They would open a way to unlimited execution of force overseas as long as the U.S. requests,” Miyazaki said.

U.S. policymakers, by contrast, have welcomed Abe’s moves because they fit with Washington’s vision of a more robust Japan capable of acting as a counterweight to China.

“Prime Minister Abe is leading Japan to a new role on the world stage,” President Obama said while welcoming his Japanese counterpart to the White House last month, saying that this was helping strengthen the U.S.-Japan alliance.

But Craig Martin, an expert on Japan’s constitution at Washburn University School of Law, said that Americans ought to be a little bit more circumspect about Abe’s plans, which, he said, were “entirely illegitimate” and could “do violence to the constitutional order and undermine democracy in Japan.”

“It’s an end run around the amendment procedures in the constitution,” Martin said, adding that it was as if the Obama administration were to try to reinterpret the Second Amendment so that Americans no longer had an individual right to bear arms.

“It would be inconceivable,” he said. “It would be outrageous.”

Abe, for his part, has sought to play down the impact of the changes, saying last week that Japan’s self-defense forces would be sent only to areas deemed safe. “It is a matter of course for the SDF to operate in areas where safety is secured,” he said Wednesday under questioning in the Diet (*Washingtonpost* ([http://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/japans-push-to-revise-its-constitution-isnt-a-bid-to-deny-history-abe-ally-says/2015/05/23/34c50c18-f8f3-11e4-a47c-e56f4db884ed\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/japans-push-to-revise-its-constitution-isnt-a-bid-to-deny-history-abe-ally-says/2015/05/23/34c50c18-f8f3-11e4-a47c-e56f4db884ed_story.html)). – 2015. – 23.05).

## Малайзія

**Національна спілка з прав людини Малайзії: Прихильники впровадження шариатського права у Федеральну Конституцію повинні винести це питання на референдум, замість того, щоб**

**інтерпретувати вищий закон країни, що може дестабілізувати обстановку.**

Those seeking for Shariah law to override the Federal Constitution should put this to a referendum instead of trying to interpret the country’s supreme

law to suit their intentions, former Malaysian National Human Rights Society (HAKAM) president Malik Imtiaz Sarwar said today.

Imtiaz also warned that arbitrarily interpreting the Constitution's meaning would destabilise the country, adding that such open readings of the document could just as easily be reversed at a later date.

"Some of you might want Shariah laws to be the supreme law of Malaysia and if that were possible through a constitutional amendment or a referendum, then so be it.

"But it doesn't mean you reinterpret the provisions put in place in 1957 and reinforced when Sabah and Sarawak who joined us as a nation on certain footing, we reinterpret as convenient," the senior lawyer told a forum here.

He said that the idea that the Federal Constitution is a "living document" did not mean that the meaning of the supreme law's provisions could be "reinterpreted" at will.

"If you could shift ground just because you felt like it, just because you thought it was useful, just because you thought it was convenient today, then bear in mind that the same shifting of ground could happen tomorrow, the day after tomorrow," he added.

Imtiaz warned that this would effectively mean that different constitutional values and principles

would be applicable from day to day and would leave Malaysians without a stable system.

"You can't build something on foundations of sand. When we say the Constitution is supreme, we mean just that, it's the supreme law. Everything has to be tested against it," he said.

Datuk Dr Shad Saleem Faruqi, emeritus professor of law from Universiti Teknologi MARA (UiTM), said that "constitutional literacy" here needs to improve and suggested that there be "constitutional patriotism".

"In this country, there is no respect for the Constitution," the constitutional law expert said, contrasting it with the Americans' reverence for their constitution, adding that the highest law of the country here was treated more like a document to be trotted out from time to time and then forgotten.

The "Human Rights and Religion: Are the two compatible?" forum, which is jointly organised by HAKAM and the University of Malaya (UM)'s law faculty's human rights research group, also featured senior lawyer Philip Koh and UM law lecturer Dian Diana Abdul Hamed Shah as commentator and speaker respectively (*themailayonline* (<http://www.themailayonline.com/malaysia/article/trying-to-shoehorn-shariah-law-into-constitution-will-backfire-lawyer-warns#sthash.jZGXRTbU.dpuf>). – 2015. – 23.05).

## Російська Федерація

**Глава Следственного комитета России А. Бастрыкин напомнил о необходимости исключить из Конституции РФ приоритет норм международного права над национальным законодательством.**

«Не секрет, что Конституция РФ разрабатывалась и проходила экспертизу при активном участии американских и западных представителей», – заявил А. Бастрыкин в интервью «Российской газете». «Мне думается, что именно под их влиянием положения о принципе автоматической имплементации норм международного права в российскую правовую систему и о приоритете первых оказались включенными в главу «Основы конституционного строя»», – сказал глава СКР.

«Даже беглый анализ этих принципов позволяет сделать вывод о том, что им не место в указанной главе, так как они не определяют непосредственно конституционного строя государства, – считает А. Бастрыкин. – А все это делалось для того, чтобы придать этим принципам незыблемую юридическую силу, я бы сказал, искусственно вцементировать их в фундамент основ нашей государственности. Ведь согласно статье 135 Конституции положения данной главы могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием, созываемым на основании специального федерального конституционного закона».

«Собрание либо признает неизменность Конституции, либо готовит и абсолютным

большинством голосов принимает новую Конституцию», – напомнил А. Бастрыкин. «Кроме того, закон Конституционном Собрании до настоящего времени еще не принят. Поэтому считаю, что пора его подготовить, чтобы иметь необходимый механизм для обеспечения государственных интересов. Помимо положений о приоритете международного права можно было бы подкорректировать и ряд других конституционных положений с учетом более чем 20-летнего действия нашей Конституции», – сказал председатель СКР.

В частности, он предлагает исключить из Основного закона страны положения, «согласно которым международное право составляет неотъемлемую часть правовой системы Российской Федерации, и закрепить в ней приоритет национального законодательства».

«Второе – наделить Конституционный суд РФ правом проверки конституционности положений международного права, а также того толкования, которое было придано им при разрешении дела международной судебной

инстанцией в отношении прав и законных интересов Российской Федерации», – сказал А. Бастрыкин.

«Если при этом будет признано противоречие между нормами международного права и Конституции Российской Федерации, то Государственная дума будет обязана денонсировать международный договор (в полном объеме или в части), внести изменения в национальное законодательство, которое было принято для имплементации нормы международного права, либо принять иные меры, направленные на устранение противоречий», – отметил глава СК.

Аналогичные предложения А. Бастрыкин высказывал двумя месяцами ранее на коллегии ведомства по итогам работы в 2014 г. Тогда же идеи главы СК прокомментировали многие политики и политологи. В то же время, как сообщил 27 февраля пресс-секретарь президента Д. Песков, Путин ничего не говорил по этому вопросу (*Interfax.Ru* (<http://www.interfax.ru/russia/438882>). – 2015. – 27.04).

## Киргизстан

**28 апреля в Бишкеке прошла конференция «Зарубежный опыт внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции» с участием депутатов Жогорку Кенеша, представителей различных государственных органов и местных экспертов.**

Конференция была организована Венецианской комиссией Совета Европы, Европейским союзом и ПРООН.

Как указывается, судьи конституционных судов других стран, а также эксперты Венецианской комиссии рассказали об имеющихся в истории прецедентах внесения изменений в конституции европейских и азиатских государств.

В приветственном слове, переданном по видеообращению, президент Венецианской комиссии Д. Букиккио отметил, что Конституция – это ценность основного порядка в любом обществе. И сказал, что любые инициативы о

внесении поправок в Основной закон нужно рассматривать особенно тщательно с участием широких кругов населения.

По словам президента Венецианской комиссии, «любые изменения – это очень серьезный и важный вопрос, и нельзя к этому относиться легкомысленно, потому что Конституция – это фундаментальный документ».

Д. Букиккио также добавил, что перед внесением изменений в Конституцию необходимо достичь широкого консенсуса в обществе. «Конституция не принадлежит большинству, она принадлежит народу», – подчеркнул он.

Глава отдела по конституционному правосудию Венецианской комиссии Совета Европы Ш. Дюрр рассказал о ключевой роли конституционных судов в защите конституционного строя государств. Он выразил готовность поддерживать деятельность



Конституційної палати Киргизстана в деле защиты Основного закона.

«Мероприятие совпало с периодом, когда в Киргизстане вновь поднимается дискурс о внесении изменений и дополнений в главный документ страны», – отметила модератор конференции, председатель комитета ЖК по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Н. Никитенко.

Местные эксперты также выразили опасения, что изменения могут привести к авторитарным тенденциям в государстве.

По словам директора Центра политико-правовых исследований Т. Ибраимова, нынешние инициативы политических игроков об изменении Конституции Киргизстана неоправданны, так как все те причины, которые озвучиваются в качестве аргументов, происходят от несерьезного отношения и неэффективного подхода к выполнению реформ.

«Это крайне опасная тенденция, потому что все то, что мы называем конституционным строем, сами же постоянно подрываем. Мы постоянно пытаемся изменить правила игры в пользу узких политических групп. Каждая более-менее крупная политическая сила считает своим долгом выдвинуть свой проект Конституции и обещает, что тогда мы хорошо заживем. Я думаю, такой реформаторский зуд происходит от недостатка идей у этих людей», – отметил Т. Ибраимов.

Эксперты подчеркнули, что в Киргизстане живут по обратному принципу: как только возникают несовпадения политических взглядов с тем, что прописано в Конституции, политические силы пытаются сразу поменять Основной закон.

Профессор и доктор исторических наук З. Курманов заметил, что, в то время как другие страны за этот период независимости Киргизстана находятся на этапе стабильного экономического развития, республика до сих пор не может выйти из первого этапа – обсуждения конституционного строя.

«По Конституции в нашей стране никто не живет, и прежде всего сами законодатели

и политики. Я не думаю, что с принятием идеального Основного закона у нас что-то изменится. Нам прежде всего необходимо изменить отношение к реформам», – добавил профессор.

Отмечается, что актуальность заданной темы конференции совпала с остротой дискуссии в Киргизстане и вообще целесообразностью внесения новых изменений в главный документ страны. Было несколько раз отмечено, что предлагаемый механизм изменений – референдум – все чаще становится манипулятивным инструментом для авторитарных режимов и усиления вертикали власти (*Вечерний Бишкек* ([http://www.vb.kg/doc/311726\\_ekspert:\\_iniciativy\\_politikov\\_ob\\_izmenenii\\_konstitucii\\_neopravdannyy.html](http://www.vb.kg/doc/311726_ekspert:_iniciativy_politikov_ob_izmenenii_konstitucii_neopravdannyy.html)). – 2015. – 29.04).

**Осенью киргизстанцам, помимо выборов депутатов парламента, предстоит одобрить скроенные в стенах «Белого дома» поправки в Конституцию.** Мораторий на внесение изменений в Основной закон, введенный до 2020 г., традиционно оказался ничего не значащим пустым обещанием политиков.

Депутаты vs Фемида

В конце апреля в парламенте представили поправки в Конституцию. Часть из них касается судебной системы. Как рассказал один из авторов – лидер фракции «Ар-Намыс» Ф. Кулов (второй – глава фракции СДПК Ч. Турсунбеков – предпочел отмолчаться), в новом проекте глава Верховного суда и его заместители будут избираться Жогорку Кенешем по представлению президента. Председатель будет избран из числа судей Верховного суда сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может занимать пост главы ВС или его заместителя более двух сроков подряд. Отметим, что до июньского плебисцита 2010 г. такая норма существовала. «Меня, к примеру, парламент избирал на пять лет как руководителя Верховного суда, но по представлению главы государства. Я не совсем понимаю, зачем сейчас возвращаться к ней, если мы хотим независимую судебную систему и говорим о реформе», – недоумевает член фракции «Ата-Журт» К. Осмонов.

Предлагается также упразднить Конституционную палату, превратив ее в совещательный орган. «Это нанесет прямой удар по судебной реформе. Конституционная палата – единственная структура, которая может дать правовую оценку действиям президента и парламента», – недоумевает эксперт Э. Ирискулбеков.

Инициаторы выступают и за то, чтобы членов правительства можно было освобождать от занимаемых должностей по представлению премьера, он же может и увольнять руководителей местных госадминистраций. То есть здесь намек на расширение полномочий главы исполнительной ветви власти и укрепление вертикали исполнительной власти.

Не забыли авторы и о своих преемниках. По словам Ф. Кулова, полномочия депутата прекращаются досрочно в следующих случаях. Лишить мандата народного избранника может фракция. Или сам законодатель, не согласный с политикой партии, под знаменами которой он пришел в ЖК, может заявить о своем выходе из нее. Тогда, будь любезен, и депутатский значок на стол вместе с партбилетом положи. Полномочия депутата автоматически прекращаются и в том случае, если он предпочитает гражданству КР иное.

«Предлагается снятие неприкосновенности с депутата. Депутат может быть подвергнут уголовному преследованию только в случае, если это деяние явно не связано с его политической деятельностью и совершено было до того, как он получил мандат. А в случае политического преследования парламентарий не может быть привлечен к ответственности. Сегодня получается так, что по любому факту собираемся, создаем комиссию и решаем», – сказал Ф. Кулов.

Также, согласно предложениям, депутат ЖК, назначенный на должность премьер-министра, приостанавливает исполнение депутатских полномочий временно – до прекращения исполнения обязанностей главы правительства. Хорошая подстраховка. Особенно, если некоторым особенно дотошным законодателям вздумается проверить экс-премьера на приверженность Уголовному кодексу.

### Товар в нагрузку

Предлагается также преобразовать Совет обороны в Совет безопасности. Ранее, напомню, после апрельских событий 2010-го Совет безопасности перекраивали в Совет обороны. Теперь все возвращается на круги своя? Вот и аналитики отмечают: эта норма приведет к тому, что президент расширит круг своих полномочий.

Однако Ф. Кулов назвал эти суждения домыслами. Мол, никто не собирается делегировать главе государства дополнительные рычаги управления. «Депутаты не намерены расширять полномочия президента и парламента, идя на изменение Конституции. Мы намерены в ближайшее время вынести на обсуждение данный законопроект. О нем уже оповестили Алмазбека Атамбаева. Мы не намерены как-то затрагивать полномочия главы государства, Жогорку Кенеша. Есть стремление увеличить полномочия правительства, обеспечить независимость судебной системы», – добавил он.

Вместе с тем аналитики полагают, что лидеры парламентских фракций и отдельные депутаты решили все-таки удружить седьмому этажу и протащить нужные власти поправки под аккомпанемент выборного переполоха – попасть-то в шестой созыв хочется почти всем из нынешнего состава ЖК.

Так уже было в 2010 г., когда киргизстанцам предложили вместе с Конституцией и законом о введении ее в действие даровать мандат народного доверия теперь уже экс-президенту переходного периода Р. Отунбаевой. Напомним, тогда вопроса этого в бюллетене не значилось. Просто надо было узаконить через плебисцит статус со всеми вытекающими из него последствиями. Реальные же выборы президента, когда был избран А. Атамбаев, прошли только 30 октября 2011 г.

А тогда, в далеком и кровавом июне-2010, опять произошла ставшая за последние 25 лет привычной подмена понятий. Народной волей, как показывает наш ни с чем не сравнимый опыт повальной «кетсинизации», политики умело манипулируют и вертят вождельным электоральным «да» в угоду собственных амбиций.

Вот и осенью-2015 мы получим в виде «товара в нагрузку» поправки в Конституцию. «Причем простые граждане вряд ли кропотливо ознакомятся с ними. То есть получается, что избирателя опять обведут вокруг пальца и через референдум проведут необходимые для дальнейшего укрепления власти изменения», – сказал политолог М. Казакпаев.

С ним согласен и М. Сариев. Он признался, что инициатива о проведении референдума вместе с выборами наводит на смутные подозрения о том, что начались определенные игры. «Как бы ни пытались инициаторы обосновать необходимость внесения поправок в Конституцию, подавляющее большинство граждан все равно будут думать, что они выгодны президенту для продления его полномочий. И сейчас, чтобы не будить лихо, лучше было бы не трогать Основной закон», – добавил М. Сариев.

И ситуацию будет удобно моделировать, дабы отвлечь внимание от самих выборов. Политолог Т. Акеров считает, что депутаты хотят увеличить полномочия президента КР, чтобы он мог снова баллотироваться. «Это прежняя практика, и мы все знаем: когда главы КР хотели снова идти на выборы, меняли Основной закон. И сегодня начали снова всплывать подобные инициативы», – подчеркнул он.

### Главное, как посчитают?

Возникает и другой вопрос: почему нельзя провести всенародное голосование по Конституции, скажем, весной 2016 г., уж коли так не терпится поменять ее именно перед президентскими выборами? «Конституция должна быть стабильной. Народ просто не поймет этих нововведений и воспримет это как попытку узурпировать власть», – предостерегает Э. Ирискулбеков.

Неясно и то, каким образом организаторы выборов планируют впихнуть в одну кампанию и референдум, и избрание парламента. «Мы пока с датой голосования не можем определиться, но готовимся. Вот, апробируем «умные урны» и биометрику. Окончательно все будет известно, как объявят дату выборов», – отмечают в ЦИК.

Избирателю, по сути, все равно, когда наступит этот час-пик – 4 октября или в первое воскресенье ноября – в КР граждане уже давно не верят, что посредством выборов участвуют в управлении страной и голос отдельно взятого представителя электората может существенно повлиять на расклад сил на политическом Олимпе (*24kg (http://www.24kg.org/politika/12684\_konstitutsiyakg\_opyat\_perekroyka/)*. – 2015. – 19.05).

## Вірменія

**Председатель Конституционного суда Армении Г. Арутюнян воздержался от прогнозов касательно сроков проведения референдума по проекту Конституции.**

На пресс-конференции 22 мая Г. Арутюнян напомнил, что сроки обусловлены не только работой комиссии – есть эксперты Венецианской комиссии со своими замечаниями, предстоят политические обсуждения, президент должен представить свое мнение.

Говоря о необходимости конституционных реформ, Г. Арутюнян заявил, что это должен быть постоянный процесс, который в нашей стране, к сожалению, не работает. «Создалась ситуация, когда эволюционное развитие Конституции

ограничено. То есть мы сами себя принудили проводить реформы хирургическим путем. Если и это отменить, Конституция станет тормозом», – отметил глава КС. В качестве успешного примера эволюционного развития он указал опыт Германии, Конституция которой, принятая в 1949 г, менялась более 200 раз (*News.Am (http://news.am/rus/news/268019.html)*. – 2015. – 22.05).

## Таїланд

**Проект нової Конституції Таїланда буде вынесен на референдум.** Такое решение принято во вторник на совместном заседании Кабинета министров и Национального совета по поддержанию мира и порядка.

Как ранее сообщали в Национальном совете по реформам, для организации референдума потребуется не менее шести месяцев.

Вынесение Конституции на всеобщее обсуждение также автоматически означает

отсрочку парламентских выборов, ранее анонсированных временным правительством Таиланда на начало 2016 г.

Конституция в Таиланде была отменена после военного переворота 22 мая 2014 г. Затем в стране была принята временная Конституция, действующая до окончания переходного периода (*Новосту Mail.Ru* (<https://news.mail.ru/politics/22070197/>). – 2015. – 19.05).

## Чилі

**У Чилі з'явиться нова Конституція.** Розробкою Основного закону займатиметься спеціальна комісія, однак взяти участь у процесі зможе кожен громадянин країни. Про це оголосила у вівторок президент Чилі М. Бачелет.

«У вересні цього року ми почнемо процес розробки Конституції, повністю відкритий для громадян через діалог, дебати, консультації та збори. Усе це має сприяти виробленню нового Основного закону, демократичного і представницького, на який ми усі заслуговуємо», – підкреслила президент Чилі.

Радикальних змін у новій Конституції зазнають положення про національну освіту. Адже за чинним законодавством, держава не

надає безкоштовно навіть середньої освіти. Саме через це протягом багатьох років у Чилі не стихали масові демонстрації учнів і студентів.

Також особливу увагу приділять боротьбі з корупцією. Зокрема, приватним установам заборонять оплачувати виборчі кампанії, відмовляться від державного фінансування політичних партій, а на державну службу не братимуть родичів високопосадовців.

Нова Конституція змінить Основний закон 1980 р., що залишився в спадок від диктатури генерала Піночета (*Euronews* (<http://ua.euronews.com/2015/04/30/chile-s-president-vows-to-re-write-constitution-and-tackle-corruption/>). – 2015. – 30.04).







# **КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 5 ТРАВЕНЬ 2015**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

А. Бергелська

Підп. до друку 02.06.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,68.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.