

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 2 лютий 2016**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

Т. Гранчак, д-р наук із соц. комунікацій (відповідальний секретар);

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

Л. Галаган, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році

Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuvip.gov.ua
siaz.ukr

ЗМІСТ

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ	3
КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ <i>Н. Корнієнко-Зенкова</i> Право знати свої права та обов'язки в контексті співвідношення прав людини і їх юридичних гарантій.....	4
СУСПІЛЬНА ДУМКА <i>К. Дітчук, Українська правда:</i> Конституція: гра в імітацію.....	9
<i>А. Дехтяренко, Апостроф:</i> Какая Конституция позволит вернуть мир на Донбасс.....	12
<i>В. Мороз, Українська правда:</i> Ігри на Конституції.....	14
<i>О. Яхно, Украинская правда. Блоги:</i> Украинская geopolitik: борьба за полномочия вместо эффективной системы управления....	16
<i>А. Калінін, Аналітична Служба Новин:</i> Торг за правосуддя.....	17
<i>В. Стоякин, РИА Новости Украина:</i> По пути преобразований: судебная реформа – суть и смысл.....	20
<i>Л. Брудницька, 112.ua: Апгрейд Феміди:</i> Посилення позицій президента чи шлях до незалежності судів?.....	22
<i>В. Филипповский, фрАза: Украинская Конституция: и пусть весь мир подождет....</i>	25
<i>В. Бут, Кримська світлиця: Конституція: змінити не можна не змінювати.....</i>	27
<i>С. Львовичкін, Дзеркало тижня:</i> Конституційна реформа: новий Суспільний договір чи перманентний конфлікт?.....	31
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	36
ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР <i>В. Шаповал</i> Если Конституция нужна для умиротворения Донбасса и партнеров – это "подтирочная бумажка"	46
<i>В. Шаповал</i> "Не сотвори собі... гаранта".....	47
<i>А. Ткачук</i> С Конституцией или без, децентрализация началась. Теперь только – не навреди!.....	52
<i>В. Пилипенко</i> Судебная реформа по-украински: Никого не слышу, ничего не вижу.....	57
<i>С. Головатый</i> Судебная реформа и популисты.....	59
Конституция и Минские соглашения. Угрозы и последствия.....	60
КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН Франція.....	63
Республіка Молдова.....	63
Вірменія.....	64
Туркменістан.....	64
Таджикістан.....	66
Туреччина.....	67
Таїланд.....	68

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент Петро Порошенко підписав зміни до регламенту Верховної Ради в частині порядку попереднього затвердження і прийняття змін до Конституції. Закон доповнює регламент наступною нормою: "Якщо законопроект про внесення змін до Конституції України (який за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України) був попередньо схвалений Верховною Радою і не був розглянутий на наступній черговій сесії після попереднього схвалення, то такий законопроект розглядається Верховною Радою на наступній за нею черговій сесії". Таким чином Верховна Рада зможе продовжити прийняття в цілому змін до Конституції щодо децентралізації (і особливого статусу Донбасу) до кінця наступної сесії, яка закінчиться в липні 2016 року (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/POLITICS/poroshenko-pidpisav-zmini-do-reglamentu-radi-dlya-vidstrochki-zmin-do-konstituciyi-198057_.html). – 2016. – 28.01).

Верховна Рада у першому читанні підтримала зміни до Конституції щодо правосуддя. За відповідне рішення проголосували 244 депутати.

Виступаючи перед голосуванням з трибуни парламенту, голова профільного комітету Руслан Князевич заявив, що Конституційний суд схвалив ці зміни більшістю голосів – два судді проголосували проти, один утримався.

Також він заявив, що переатестація суддів почнеться 17 лютого з близько ста суддів, у яких закінчується випробувальний 5-річний термін.

На думку Князевича, до кінця року повинна закінчитися переатестація суддів вищих судів України.

Більшість представників фракцій, виступаючи під час дискусії перед голосуванням, заявляли, що підтримують суддівську реформу, але висловлювали стурбованість через те, що президент протягом перехідного періоду (двох років) зберігатиме вплив на суди. Тому вони висловлювали готовність підтримати закон у першому читанні з наступним доопрацюванням (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/2/7097569/>). – 2016. – 2.02).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Верховна Рада направила до Конституційного суду законопроект про зміни до Основного закону (в частині правосуддя), який передбачає збереження за депутатами права висловлювати недовіру генпрокурору. Законопроект №3524 підтримали 232 депутати. Напередодні президент України Петро Порошенко закликав підтримати цей законопроект. "Мною було прийнято рішення відновити парламентський контроль над Генеральною прокуратурою, у проекті повернути право Верховній Раді висловлювати недовіру, що тягне за собою відставку генерального прокурора", – зазначив Порошенко (*Дзеркало тижня* ([http://dt.ua/POLITICS/rada-napravila-v-ksu-zmini-do-konstituciyi-z-normoyu-pro-proceduru-](http://dt.ua/POLITICS/rada-napravila-v-ksu-zmini-do-konstituciyi-z-normoyu-pro-proceduru-vidstavki-genprokurora-198029_.html)

[vidstavki-genprokurora-198029_.html](http://dt.ua/POLITICS/rada-napravila-v-ksu-zmini-do-konstituciyi-z-normoyu-pro-proceduru-vidstavki-genprokurora-198029_.html)). – 2016. – 28.01).

КС визнав таким, що відповідає нормам ст. 157 і 158 Основного закону доопрацьований проект закону про внесення змін до Конституції в частині правосуддя.

Відповідний висновок Конституційний суд оприлюднив на засіданні в понеділок, розглянувши подання Верховної Ради.

Як повідомлялося, 22 січня Конституційний суд визнав законопроект "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" відповідним Основному закону країни (вимогам статей 157 і 158 Основного закону).

Законопроект містить норми про ліквідацію суддівської недоторканності, автоматичну

відставку судді у випадку непроходження переатестації, також значно збільшується прозорість в підборі суддівських кадрів і значно підвищується відповідальність

суддів за винесення неправосудних рішень (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/1/7097456/>). – 2016. – 1.02).

Н. Корнієнко-Зенкова, головний консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя

Право знати свої права та обов'язки в контексті співвідношення прав людини і їх юридичних гарантій

Досліджується дискусійне питання визначення передбаченого статтею 57 Конституції України права кожного знати свої права та обов'язки в системі юридичних понять. Наголошується на відсутності єдиного підходу до розуміння цього права в його співвідношенні з поняттям гарантій. Розглядається правова позиція Конституційного Суду України щодо розуміння гарантій прав і свобод людини й громадянина як елементу механізму забезпечення цих прав і свобод. Аналізуються деякі з представлених в юридичній науці дефініцій гарантій прав і свобод людини й громадянина. Обґрунтовується помилковість ототожнення права знати свої права та обов'язки з юридичною гарантією всіх інших прав і свобод.

У конституційноправовій науці дискусійним є питання, до якого розряду юридичних понять належить право кожного знати свої права та обов'язки, передбачене статтею 57 Конституції України. Одні автори вважають, що це конституційне право людини, однак зараховують його до різних груп прав людини. Інші трактують його як юридичну гарантію конституційних прав. У деяких підручниках із конституційного права автори взагалі ніяк не визначають вказане право [1].

Так, В. Кравченко стверджує, що право знати свої права та обов'язки належить до конституційних особистих прав і свобод людини й громадянина, вказуючи разом із тим на існування в юридичній літературі різноманітних поглядів з приводу цієї групи прав [2, с. 144–145]. Зараховує назване право до

особистих прав і свобод і В. Чушенко [3, с. 186–187]. Автор зазначає, що в статті 57 Конституції України розкривається конституційноправова природа обов'язку як складової частини конституційноправового статусу людини й що Основний Закон розрізняє «обов'язки» та «основні обов'язки» громадян. Відповідно до Конституції основні обов'язки визначаються виключно законами України (пункт 1 частини першої статті 92). Кожному гарантується право знати свої обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом; у разі недоведення їх до відома населення вони не вважаються чинними [3, с. 232].

О. Совгіря та Н. Шукліна, характеризуючи конституційні обов'язки людини, посилаються на частину другу статті 68 Конституції України, в якій міститься положення про те, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності [4, с. 180]. На думку Н. Шукліної, ця норма не є обов'язком, а має логічне продовження в контексті положення частини першої статті 57 Конституції України щодо гарантування кожному права знати свої права та обов'язки [5, с. 305].

Право знати свої права та обов'язки, зауважує П. Шляхтун, – це право людини бути обізнаною з її юридичними правами та обов'язками, які встановлюються законами та іншими нормативноправовими актами. Стаття 57 Конституції України визначає це право в частині першій («Кожному гарантується право знати свої права та обов'язки») й закріплює його гарантіями в частинах другій і третій. Це

право має важливе значення для гарантування конституційно закріплених прав і свобод людини й громадянина. Автор зараховує його до процесуальних засобів захисту прав і свобод людини й громадянина, закріплених у Конституції [6, с. 196–199].

В іншому виданні право знати свої права та обов'язки трактується як одне з громадянських прав і свобод людини [7, с. 201]. Відзначено, що не є чинними закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права та обов'язки громадян, якщо їх не доведено до відома населення в порядку, встановленому законом. При цьому розкривається поняття юридичних гарантій, до переліку яких і відносять право знати свої права та обов'язки.

Юридичні гарантії визначаються як надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, котрі необхідні, щоб кожна людина могла скористатися своїми конституційними правами й свободами. Юридичні гарантії встановлюють Конституція й чинне законодавство з метою реального забезпечення правовими засобами максимального здійснення, охорони та захисту конституційних прав і свобод громадян [7, с. 208].

О. Фрицький вказує, що громадянські права є своєрідними гарантіями охорони життя людини з боку держави, основним обов'язком якої є саме захист життя людини. Вони охоплюють широкий комплекс дій усіх державних і суспільних структур зі створення й підтримання нормальних умов життя людини. До них, зокрема, належить право захисту своїх прав і обов'язків. Призначення цих та інших нормативноправових гарантій, котрі містять Конституція й закони України, полягає в тому, щоб забезпечити найсприятливіші умови, за яких закріплений в Основному Законі статус людини й громадянина став би юридичним і фактичним соціальним становищем кожної особи. Гарантії є тією ланкою, яка дає змогу здійснити необхідний у правовому статусі громадян перехід від передбаченої в Конституції та законах можливості до реальної дійсності. Для реалізації прав і свобод людини необхідно, щоб особа, поперше, сама бажала цього, подруге, мала певний рівень правового

виховання й правової культури. Тому важливою є роль держави у формуванні належної правової свідомості кожного громадянина [8, с. 185–186, 195–197].

Н. Гаєва поділяє всі юридичні гарантії, закріплені в Конституції (конституційні гарантії), на універсальні та специфічні. Право знати свої права та обов'язки вона зараховує до універсальних гарантій [9, с. 64].

Право на знання кожним своїх прав і обов'язків розглядається як важлива демократична гарантія захисту прав і свобод людини в Україні й у підручнику за редакцією В. Копейчикова. Там зазначено: за радянських часів існувала значна кількість так званих закритих правових актів, що ними встановлювалися обов'язки людей, про які ті навіть не були поінформовані. Безперечно, така практика грубо порушувала права людини. Однак із цього не варто робити висновок, що можна виправдовувати порушення правопорядку незнанням закону. Йдеться про те, що держава зобов'язана за допомогою наявних засобів інформації доводити до відома всіх, кого стосуються ті чи інші правові приписи, їхній зміст. Тоді ніхто не зможе виправдовувати свою поведінку незнанням закону чи будьякого іншого нормативноправового акта [10, с. 87].

Ще одні автори наголошують, що посилення юридичних гарантій прав і свобод людини й громадянина в Конституції України 1996 року порівняно з Конституцією 1978 року впливає з прагнення побудувати в Україні правову, демократичну державу, основою якої є права людини. В Основному Законі (статтях 55–64) вперше докладно й чітко встановлюються юридичні гарантії прав особи. Гарантії – один із основних елементів правового статусу людини й громадянина. Для володіння правами досить їх конституційного закріплення, а для користування необхідні гарантії держави й активність самих громадян. Кожен громадянин, який досяг встановленого законом віку, за наявності інших вказаних у законі умов має фактичну можливість користуватися правами та свободами й мати обов'язки. Конституційні гарантії (економічні, політичні та юридичні) – це передбачені Конституцією засоби, методи й механізми, що забезпечують реалізацію

конституційних прав і свобод людини й громадянина. Юридичні гарантії прав закріплює Конституція, яка встановлює, що кожному гарантується право знати свої права та обов'язки [11, с. 127, 136, 167–168; 12, с. 100, 132–133].

До гарантій конституційних прав і свобод як умов і засобів забезпечення їх реалізації відносять забезпечення права знати свої права та обов'язки автори ще одного навчального видання, зауважуючи при цьому, що характер гарантій залежить від виду гарантованого права чи свободи [13, с. 95, 97].

Разом із тим в одній із праць право знати свої права та обов'язки, закріплене статтею 57 Конституції України, визначається як конституційноправовий засіб захисту прав і свобод людини й громадянина [14, с. 82–83].

Наведений огляд навчальної літератури з конституційного права доводить обґрунтованість тезису про дискусійний характер питання віднесення права кожного знати свої права та обов'язки до певного розряду юридичних понять. При цьому більшість авторів розглядає це право як юридичну гарантію інших прав або як «правогарантію».

Проте Конституція України (зокрема, статті 3 та 92) чітко розрізняє терміни «право людини» («право громадянина») й «гарантії прав та обов'язків». У частині першій статті 57 Основного Закону йдеться саме про право (а не гарантію) знати свої права й про гарантування цього права. Гарантія права вбачається найперше у виконанні обов'язку, адже виконання відповідного обов'язку справді беззаперечно гарантує реалізацію певного права. Якщо автори мають на увазі, що знання своїх прав та обов'язків є гарантією, яка забезпечує здійснення інших прав, то це слід визнати перебільшенням. Недостатньо знати свої права та обов'язки, щоб їх реалізувати, так само як не є гарантією реалізації права бути обраним, наприклад, право громадянства, а право на правову допомогу – гарантією реалізації права на працю, житло тощо. Взагалі в такому разі потрібно було б усі процесуальні права розглядати як гарантії прав матеріальних. Однак практика не свідчить на користь

такого висновку, оскільки, як відомо, хоча людина й реалізує свої процесуальні права в судових справах, це не є гарантією реалізації її матеріальних прав. Яскравий приклад – невиконання рішень судів стосовно повернення банківських вкладів.

На мою думку, гарантії прав і свобод людини треба пов'язувати не так із характером цих прав і свобод, як із забезпеченням виконання обов'язку, що кореспондується з цим правом. Той комплекс умов, якими забезпечується точне й повне виконання обов'язку, і є гарантією відповідного права.

У зв'язку з цим звернімося до визначення гарантій прав і свобод людини й громадянина С. Лисенковим та А. Тарановим в «Юридичній енциклопедії»: «Гарантії прав і свобод людини й громадянина – умови, засоби, способи, що забезпечують здійснення в повному обсязі й усебічну охорону прав і свобод особи. Поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення». Юридичні гарантії автори визначають як «правові норми та інститути, які забезпечують можливість безперешкодного здійснення прав особи, їх охорону, а в разі протиправних посягань – захист і поновлення» [15, с. 555]. Отже, автори не відносять права людини, в тому числі право знати свої права та обов'язки, до категорії юридичних гарантій.

Варто зазначити, що проблема гарантій прав людини, залишаючись актуальною для юридичної науки, не має однозначного тлумачення, єдиного розуміння як у теорії, так і на практиці. Ця проблема перебуває в полі постійної уваги органів держави, посідає чільне місце в їхній діяльності, зокрема в діяльності Конституційного Суду України.

Правова позиція Конституційного Суду щодо встановлення гарантій прав і свобод людини й громадянина полягає в тому, що таке встановлення має здійснюватися виключно законом, як це визначено пунктом 1 статті 92 Конституції України. Відзначивши в одному зі своїх рішень (у «справі щодо прописки» від 14 листопада 2001 року), що «такий

порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежить, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, обмежує право особи на вільний вибір місця проживання», Конституційний Суд України визнав неконституційними відповідні положення Тимчасової інструкції МВС України від 3 лютого 1992 року [16, с. 60–61]. При цьому незрозуміло, чи вважати «вільне пересування», «вибір місця проживання» тощо гарантіями права людини на свободу особистості, чи це самостійні права людини, і чи йдеться про обмеження обсягу й змісту прав, чи про обмеження здійснення певних прав, тобто про обмеження їх гарантій.

Для розуміння поняття «гарантії прав людини» потрібно визначити критерії, за якими розрізняються поняття «права людини» та «гарантії прав людини». Гарантіями називають то «обов'язки», то «права», то «умови забезпечення прав» або «умови реалізації прав», «захист прав» тощо. В одному з рішень Конституційний Суд України назвав «стабільність Конституції» гарантією закріпленого в статті 21 Основного Закону принципу непорушності прав і свобод людини, визнавши тому, що в Конституції не має бути надто деталізованих положень, місце яким у поточному законодавстві [17, с. 389].

Вирішуючи справи стосовно прав і свобод людини й громадянина та їх гарантій, Конституційний Суд України не раз звертав увагу на недоліки та прогалини в законодавчій діяльності. Наприклад, розглядаючи справу щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру», Конституційний Суд у рішенні від 30 жовтня 1997 року звернув увагу на «наявність у нормативноправовій базі в частині інформаційних правовідносин нечітко визначених, колізійних положень і прогалин, що негативно впливає на забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина».

Закон України «Про інформацію» закріплює лише загальні принципи доступу громадян до інформації, що стосується їх особисто.

Механізм реалізації зазначеного права належним чином не визначений. Відсутнє й регулювання використання конфіденційних даних у галузі психіатрії. Через відсутність власної національної нормативної бази застосовуються відомчі нормативні акти колишнього СРСР, незважаючи на їхню суперечність із законами України й міжнародними документами [17, с. 49].

Гарантії прав людини в юридичній науці пов'язуються із забезпеченням реалізації цих прав у конкретних правовідносинах.

Слід звернути увагу на те, що Конституційний Суд України, роз'яснюючи положення частини другої статті 59 Конституції, визнав його однією з конституційних гарантій, яка надає людині можливість реалізувати право вільно обирати захисником у кримінальній справі адвоката [18, с. 210–216]. Проте надання людині такої можливості ще не є гарантією того, що право людини на захист від обвинувачення буде реалізоване. Можна говорити лише про абстрактну можливість забезпечення права на захист, а не про гарантію реалізації цього права, оскільки гарантія має забезпечувати конкретну можливість реалізації відповідного права. Мабуть, через це Конституційний Суд у згаданому рішенні не назвав діяльність адвокатури однією з гарантій права на захист від обвинувачення, про яке йдеться у статті Конституції, а пов'язав цю діяльність із можливістю реалізації іншого права людини – вільно обирати захисником у кримінальній справі адвоката [19, с. 39]. Гарантіями, на думку авторів, є не будьякі умови існування та реалізації прав людини й громадянина, а лише ті умови, які визначені державою з метою забезпечення конкретної можливості реалізації юридичного статусу особи, перетворення її суб'єктивного права з можливості на дійсність. Це означає, що між гарантіями прав людини й забезпеченням реалізації цих прав має існувати причинний зв'язок, який прямо вказує, що відповідна умова забезпечує конкретну можливість перетворення права на дійсність [19, с. 39–40].

У доповіді на тему визначення юридичних гарантій запропонована така загальна дефініція гарантій прав і свобод людини й громадянина:

«Гарантії прав і свобод людини й громадянина – це зумовлені правовим статусом особи передбачені законодавством діяння або акти, які суб'єкти гарантій зобов'язані здійснювати або утримуватися від них для збереження наявних прав і свобод та забезпечення конкретної можливості реалізації їх суб'єктами цих прав і свобод» [19, с. 42].

Є ще аргумент на користь того, щоб не ототожнювати право знати свої права та обов'язки з юридичною гарантією всіх інших прав і свобод. Вказане право згадується в статті 64 Конституції України як таке, що не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану. Перелік цих прав корелюється з положеннями Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Конституція України, відзначається в літературі, сприйнявши положення Міжнародного пакту про громадянські й політичні права (стаття 4), визначила комплекс прав, які не можуть обмежуватися [20, с. 151–158].

Стаття 64 Основного Закону встановлює жорсткі вимоги до обмеження прав громадян в умовах воєнного або надзвичайного стану. У цій самій статті вказано на низку прав, які неможливо призупинити навіть в умовах воєнного та надзвичайного стану. Серед інших це право знати свої права та обов'язки [10, с. 92–93; 21, с. 106–107]. До цього варто додати, що в статті нічого не сказано про можливість обмеження гарантій прав і свобод людини.

Отже, змістом права, закріпленого в статті 57 Конституції України, є гарантована кожній людині державою можливість знати свої права та обов'язки. Відповідно, щоб реалізувати це право, потрібно бути насамперед поінформованим про свої права, свободи та обов'язки. Як забезпечити цю поінформованість? На мою думку, шляхом знання норм права, в яких фіксуються права та обов'язки, закріплені в положеннях нормативноправових актів, передусім законів. Звідси потрібно виводити необхідність тих умов, засобів, способів, які забезпечують здійснення в повному обсязі й усебічну охорону права знати свої права та обов'язки. Саме вони й становитимуть гарантії цього права.

Список використаних джерел

1. Гладун З. С., Федоров М. П., Федчишин М. Г. Конституційне право України: Навчальний посібник. – Тернопіль: Видавництво ТНЕУ, 2008. – 566 с.; Теліпко В. Е. Конституційне та конституційнопроцесуальне право України: навч. посіб. (для студентів вищ. навч. заклад.) / В. Е. Теліпко – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 568 с.; Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підруч. / за заг. ред. В. Л. Федоренка. – 2ге вид., переробл. і доопр. – К.: Алерта; КНТ; Центр учбової літератури, 2010. – 432 с.
2. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. – Вид. 4ге, виправл. та доповн. – К.: Атіка. 2006. – 568 с.
3. Чушенко В. І. Конституційне право України: Підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. – Вид. 2ге, допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 548 с.
4. Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: Навч. посіб. / О. В. Совгіря, Н. Г. Шукліна. – 2ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 544 с.
5. Шукліна Н. Г. Конституційноправове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії і практики): Монографія / Н. Г. Шукліна. – К.: Центр навч. літри, 2005. – 424 с.
6. Шляхтун П. П. Конституційне право України: Підручник. – К.: Освіта України; КНТ, 2008. – 592 с.
7. Конституційне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка. – 3те вид. – К.: Наукова думка, 2002. – 732 с.
8. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. – 3те вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
9. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 2 / За загальною редакцією Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 800 с.
10. Основи конституційного права України: Підручник. Стер. вид. / За ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 288 с.

11. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора Ю. М. Тодики, доктора юридичних і політичних наук, професора В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
12. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – 416 с.
13. Конституційне право України: Навч. посібник / Р. Ф. Гринюк, В. Д. Волков, І. С. Щebetун та ін; за заг. ред. Р. Ф. Гринюка. – Донецьк: ДонНУ, 2014. – 282 с.
14. Конституційне право України. – Ужгород: Ліра, 2007. – 372 с.
15. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
16. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2001–2002 / Відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – Кн. 3. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 384 с.
17. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. У 2 кн. / Відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – Кн. 1. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 512 с.
18. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. У 2 кн. / Відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – Кн. 2. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 504 с.
19. Теоретико-методологічні проблеми визначення юридичних гарантій забезпечення прав та законних інтересів громадян: Наукова доповідь / Керівник автор. кол. Ю. С. Шемшученко. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – 56 с.
20. Майданник О. О. Конституційне право України: Навч. посіб. – К.: Алерта, 2011. – 380 с.
21. Гарчева Л. П., Ярмыш А. Н. Конституционное право Украины: Учебное пособие. – Симферополь: Доля, 2000. – 336 с. (Віче (<http://www.viche.info/journal/5105/>)). – 2016. – лютий. – №3).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

К. Дітчук, Українська правда: Конституція: гра в імітацію

Підвищення суспільного авторитету Конституції шляхом максимально відкритої та прозорої конституційної реформи, до якої буде залучено громадянське суспільство, – одне з основних завдань конституційного процесу.

Від забезпечення дієвості Конституції прямо залежить функціонування механізму державної влади, який має відповідати конституційно встановленому порядку.

Фактично результати конституційної реформи впливають на те, чи стане Україна на шлях побудови справедливого правління, чи черговий раз потрапить у замкнене коло безправ'я.

Маніпулювання термінами

Наприкінці минулої сесії Верховної Ради депутати активізувалися у питанні внесення

змін до Конституції. Проте активізувалися так, як уміють: у складі 51 народного депутата сформували конституційне подання щодо офіційного тлумачення положення статті 155 Конституції України "на наступній черговій сесії Верховної Ради України".

Простіше кажучи, не отримавши потрібної кількості голосів для прийняття закону щодо внесення змін до Конституції щодо децентралізації, вони вирішили потягнути час.

Сесія завершилася 1 лютого. Спочатку її штучно продовжили, хоча де факто тривали канікули. Треба було терміново приймати закон, адже ця сесія була вже наступною відносно попереднього схвалення 31 серпня. От і замислилися можновладці: а що, як ми невірно розуміємо термін "наступна"?

Фактично, це звичайна маніпуляція. Термін "наступна" не може мати іншого значення,

ніж "та, яка наступає слідом". І раніше, за всі попередні часи, подібних проблем не виникало. Чи то депутати мислили логічніше, чи то потреби в зміні очевидних речей не було.

Але парламент пішов далі. "Нерозуміння" конституційної процедури зміни Конституції не завадило 28 січня народним депутатам додати нові норми до Регламенту, які деталізують конституційну процедуру зміни Конституції.

І за день до початку розгляду справи у Конституційному Суді, депутати самі собі розтлумачили у Регламенті ВР, що "наступна чергова сесія парламенту – це через одну сесію".

Сьогодні існує загроза, на думку Юлії Кириченко, керівника інформаційної кампанії "КонституціяЯ", експерта РПР та ЦППР, що Конституційний Суд розтлумачить, що "наступна" – це будь-яка: "Фактично, це буде те саме, що й у 2010 році, коли була змінена Конституція. Буде спотворена процедура внесення до неї змін. Треба розуміти, що в КС сидять судді, які ще в 2010 році дозволили змінити Основний Закон в неконституційний спосіб. І зараз вони можуть розтлумачити, виходячи з політичного інтересу".

Ми можемо скільки завгодно маніпулювати поняттями, проте що буде в результаті? В кінцевому варіанті можуть виникнути питання щодо легітимності Основного Закону, при прийнятті якого порушувалася конституційна процедура.

Референдум: самоціль чи інструмент?

Прем'єр Яценюк заявив про те, що для зміни Конституції необхідно провести референдум. Дійсно, конституції дуже часто ухвалюються таким чином. Проте чи маємо ми право говорити про це в українських реаліях, коли діє закон "Про всеукраїнський референдум" 2012 року імені Януковича?

Проте невідомо, звідки візьметься текст нової Конституції. Найгірше, що референдум, про який йдеться, не потребує участі парламенту або спеціального органу установчої влади у підготовці документу.

І, зрештою, не факт, що народ дійсно на референдумі зможе визначитися. А згідно

того ж закону про референдум, немає різниці, скільки прийде людей: якщо половина від явки проголосує – матимемо нову Конституцію. Наприклад, 10% українців буде достатньо, щоб змінити текст Основного Закону.

Крім змісту майбутніх конституційних змін, не менш важливе питанням – як проходитиме конституційна реформа.

Якщо черговий раз змінити Конституцію у політико-правовий спосіб, це лише призведе до загострення конституційної кризи, а відтак і до непередбачених негативних наслідків для суспільства.

"Тому текст конституційних змін повинен виходити з суспільного інтересу, а не з тимчасових політичних інтересів. До обговорення конституційних змін потрібно максимально на всіх етапах залучати громадян", – вважає Юлія Кириченко.

Референдум – це вже кінцевий етап. Для того, аби процес був легітимним, йому повинна передувати довга процедура, або парламентська, або спеціального органу установчої влади, який обирається людьми для розробки Конституції.

Хто може напрацьовувати зміни до Конституції? Один із дієвих демократичних шляхів – обрання до спеціального органу установчої влади на національних виборах моральних авторитетів, експертів, а що найголовніше – не діючих політиків.

Члени такого органу установчої влади не можуть іти в політику, бути суддями, прокурорами, в тому числі суддями Конституційного Суду. За рахунок цього досягається об'єктивність, напрацьовується ефективний владний механізм в інтересах людини та суспільства.

Далі, у цьому ж новообраному органі, починається реальна робота щодо напрацювання конституційного тексту. І вже напрацьований проект проходить перше, друге, третє читання, поправки, враховуються результати громадського обговорення.

Це дозволить нам говорити, що Конституція – написана народом, що це договір між громадянами, що це Основний Закон, якого ми всі повинні дотримуватися.

Натомість наразі верховенство права не має такої ваги, як політичний інтерес. "Одні хочуть порушити процедуру зміни Конституції через маніпулятивне тлумачення Основного Закону, інші – збираються використати неконституційний референдум. І перший, і другий шлях підриває державність", – переконана Юлія Кириченко.

В рамках закону

Теоретично можливі два варіанти проведення конституційної реформи: внесення парламентом змін до Конституції у порядку, визначеному у її Розділі XIII, або ухвалення нової Конституції.

Недолік першого варіанту – низька спроможність існуючого політикуму домовитися і провести конституційну реформу в інтересах суспільства та держави, а не своєї політичної сили.

Враховуючи загальну втрату поваги до чинного Основного Закону, привабливим виглядає прийняття нової Конституції. Для цього існує два легітимні способи:

після внесення парламентом змін до розділу XIII Конституції (з наступним ухваленням на всеукраїнському референдумі) з метою встановлення порядку прийняття нової Конституції органом установчої влади. При цьому головний недолік полягає у малоймовірності того, що політичні сили зможуть домовитися і провести конституційну реформу в інтересах суспільства;

через законодавче визначення порядку розробки проекту нової Конституції органом установчої влади та затвердження її всеукраїнським референдумом. Йдеться про прийняття парламентом законів "Про порядок прийняття нової Конституції України" та "Про всеукраїнський референдум".

18 січня у Верховній Раді зареєстровано законопроект № 3781 "Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України". Цей проект передбачає наступне: якщо народ, а саме – 3 мільйони громадян – ставить питання про те, що потрібно прийняти нову конституцію, тоді проводяться вибори органу

установчої влади – так звані "Конституційні Збори".

У законопроекті закладена цілком демократична процедура. Мова йде про 400 народних обранців, прописана процедура загальнонаціональних виборів складу Конституційних Зборів. Вона корегується постійними громадськими консультаціями та обговореннями. І вже як кінцевий варіант – винесення на референдум з метою прийняття нового напрацьованого тексту Конституції.

"Насамперед ідея того, що народ повинен приймати нову Конституцію на всенародному референдумі, не нова. Останнім часом її активно просуває коаліція громадських організацій "Народна Конституція".

Але мені здається, що по суті правильний коментар Яценюка, що нову Конституцію має приймати на всеукраїнському референдумі народ, є не так підтримкою ініціативи громадянського суспільства, що знайшла своє відображення у законопроекті №3781 "Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України", а атакою на президентські ініціативи з "клаптикового" реформування чинного Основного Закону, – вважає Геннадій Друзенко, український правник та громадський активіст, член ради ГО "Конституційний конвент".

І продовжує: "З іншого боку, ми спостерігаємо конституційну кризу, оскільки президентські ініціативи очевидно не знаходять 300 голосів в парламенті. В цих умовах пропозиція громадянського суспільства щодо формування спеціального органу установчої влади – Конституційних Зборів, який напрацює проект нової Конституції, – чи не єдиний мирний спосіб вийти з глухого конституційного кута".

Саме люди, а не прем'єр, повинні ставити питання про прийняття нової Конституції, натомість парламент зобов'язаний врегулювати процедуру її підготовки відповідно до демократичних стандартів. А доки триватиме "гра в імітацію" конституційних реформ без урахування інтересів суспільства, будь-які зміни будуть лише ілюзією народовладдя (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/columns/2016/02/15/7098789/>). – 2016. – 15.02.*)

А. Дехтяренко, Апостроф: Какая Конституция позволит вернуть мир на Донбасс

26 января, президент Петр Порошенко назначил новых судей Конституционного суда Украины. По мнению экспертов, такое решение обеспечит главе государства большинство голосов в этой инстанции, что позволит отсрочить принятие изменений в Конституцию на несколько месяцев. Впрочем, как считают собеседники "Апострофа", эти действия лишь на время снимут давление с официального Киева по предоставлению так называемого "особого самоуправления" Донбассу. Поэтому аналитики предлагают "забыть" о Минских соглашениях и переписать Конституцию. Такой Основной документ, по их словам, повышает шансы вернуть мир на Донбасс.

Назначение члена Конституционной комиссии Виктора Колесника и бывшего народного депутата Владимира Мойсика на должности судей Конституционного суда Украины (КСУ) являются попыткой президента Петра Порошенко обеспечить себе контроль над данной инстанцией. Об этом в ходе дипломатического брифинга, организованного Международным центром перспективных исследований (МЦПИ), заявил старший аналитик центра Анатолий Октисюк. "До вчерашнего дня, по нашим сведениям, Порошенко поддерживали 8 судей. Получается, что назначение двух новых людей обеспечит ему большинство в данной инстанции (КСУ состоит из 18 судей, – "Апостроф")", – считает он. По словам эксперта, подобный шаг президента позволит суду принять "нужное" решение в отношении обращения группы народных депутатов с просьбой растолковать, что такое "очередная сессия", на которой должны быть проголосованы изменения в Основной закон.

Дело в том, что 20 января в Конституционный суд поступило представление 51 народного депутата относительно официального толкования положения ст. 155 Конституции о "следующей очередной сессии Верховной рады". Таким образом парламентская коалиция, как считают многие политические обозреватели, пытается найти законные основания, чтобы

не принимать на текущей сессии поправки в Конституцию Украины, касающиеся, в том числе, "особого самоуправления" Донбасса. Как отметил Анатолий Октисюк, "нужное" решение КСУ позволит отсрочить голосование в Верховной раде, которое, по сведениям "Апострофа", планировалось на 2 февраля, на несколько месяцев. То, что такое предположение соответствует действительности, "Апострофу" подтвердили также некоторые народные депутаты, попросившие об анонимности. Впрочем, как считают собеседники издания, подобная отсрочка лишь сдвигает сроки голосования, но не снимает проблему с повестки дня.

Основной причиной возможной отсрочки голосования за изменения в Конституцию является отсутствие поддержки данной инициативы со стороны нардепов. Для изменения Конституции необходимо 300 голосов. А их никак не может обеспечить парламентское большинство. Особенно с учетом того, что внутри коалиции существуют разногласия по данному поводу: в то время, как часть депутатов говорит о необходимости принятия соответствующих поправок, поскольку это нужно в рамках выполнения Киевом Минских соглашений, другая часть народных избранников называет неприемлемым изменение Основного закона под давлением западных государств и России.

"Сейчас мы оказались в ситуации, когда Конституцию страны хотят изменить, основываясь на непонятных соглашениях, подписывать которые отказались даже те, кто вел переговоры (необходимость внесения поправок в Основной закон Украины прописана во вторых Минских соглашениях, заключенных главами Украины, Германии, Франции и России, но подписанных представителями Трехсторонней контактной группы, – "Апостроф"). Вместо них эти соглашения подписали два посла, два бандита (главари так называемых ДНР-ЛНР, – "Апостроф") и позапрошлый президент (Леонид Кучма, – "Апостроф"). По сути, этим

сегодня подменяется Конституция. Такого быть не может", – заявил в ходе круглого стола "Новая Конституция Украины как инструмент выхода из кризиса", организованного коалицией "Народная Конституция", народный депутат Александр Кирш ("Народный фронт"). Его коллега из "Самопомочи" Оксана Сыроид также считает, что изменения в Конституцию в части децентрализации нельзя принимать в нынешнем виде.

"Таким образом, – подчеркнул председатель правления МЦПІ Василий Филипчук, – украинская политическая элита оказалась в тупике. Они не могут проголосовать за внесение поправок, потому что физически не могут насобирать 300 голосов, а также потому, что не хотят идти на риск, стоящий за подобным решением. Ведь это может взорвать ситуацию в стране и вызвать волну недовольства, что крайне опасно в нынешних условиях. Более того, депутаты не могут провалить голосование. Если это случится, президент потеряет свой уровень доверия, как и вся власть, что также чревато опасными событиями в Украине". Поэтому, считает эксперт, нынешнему руководству страны нужно найти более эффективный способ урегулирования данной проблемы, чем откладывание даты голосования за поправки. В качестве альтернативы член общественного объединения "Народная Конституция" Виталий Чудновский предлагает инициировать принятие новой Конституции Украины, которое должно стать открытым процессом с максимальным вовлечением в обсуждение украинских граждан. "Мы ездили по регионам, общались со множеством людей и пришли к выводу, что существует огромный запрос на новый общественный договор, который станет основой для новой Конституции. Это единственный шанс для Украины избежать гражданской войны. При этом окончательно "конституционный вопрос" должен быть решен на референдуме", – заявил он во время экспертного круглого стола, посвященного рассмотрению законопроекта, в котором предлагается провести альтернативную конституционную реформу по народной инициативе.

Как можно принять новую Конституцию, устраивающую всех?

Следует отметить, что подобная инициатива обсуждается экспертами уже практически год. Идея пришлась по вкусу членам межфракционного объединения "Всеукраинский диалог", а также депутатам, в него не входящим. Одним из авторов инициативы стал внефракционный депутат Сергей Тарута. Уже в декабре 2015 года был создан проект Закона "О процедуре подготовки проекта новой Конституции Украины". При участии народных депутатов этот законопроект был в январе 2016 года зарегистрирован в Верховной раде и ожидает своего рассмотрения.

Как пояснила одна из авторов документа, эксперт по вопросам конституционного права Центра политико-правовых реформ Юлия Кириченко, предложенные в законопроекте инициативы позволят создать абсолютно новую и демократическую Конституцию Украины. "Основой для нее должен стать всеобъемлющий диалог внутри украинского общества", – подчеркнула она. По словам эксперта, ответственность за изменение Основного закона должна лежать на специальном органе, который будет состоять из 300 "представителей народа", избранных по мажоритарной системе. "Вследствие народных консультаций этот орган разработает концепцию проекта Конституции, проведет ее общественные обсуждения, по результатам которых разработает проект новой Конституции. Потом должны быть очередные общественные консультации, после которых нужно будет подготовить окончательный проект нового Основного закона. Окончательное решение по его утверждению должно приниматься в ходе всеукраинского референдума", – отметила Кириченко. Как считает член коалиции общественных организаций "Народная Конституция" Владимир Полочанинов, весь этот процесс должен занять от 9 до 12 месяцев.

Примечательно, что в последнее время идею о проведении референдума на тему изменений в Конституцию Украины начали активно поддерживать отечественные политики. 24 января об этом заявил премьер-

міністр Арсеній Яценюк, а внаслідок його підтримали багато депутатів від "Народного фронту".

Нова Конституція може повернути мир на Донбас

Як заявив "Апострофу" Володимир Полочанинов, процес обговорення проекту нової Конституції передбачає інклюзивний діалог, участь в якому повинні брати також представники тимчасово окупованих регіонів України. "Це є жителі Донбасу і Криму будуть самі зацікавлені в тому, щоб разом з іншими громадянами нашої країни написати Конституцію, яка б враховувала інтереси всіх регіонів. Це не просто спосіб складання нового Основного

закону України, це шлях до встановлення миру", – підкреслює він.

Щодо того, чи законопроект "Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України" може отримати підтримку в парламенті, говорять також деякі депутати. "Сам факт, що його реєстрації в Раді сприяли представники різних політичних сил, говорить про те, що нам потрібні подібні ініціативи. Поки не час говорити про його повну підтримку, однак дискусії по даному питанню ведуться, і, я думаю, що нам вдасться досягти розуміння", – пояснив Олександр Кириш (*Аностроф* (<http://apostrophe.com.ua/article/politics/2016-01-28/kakaya-konstitutsiya-pozvolit-vernuti-mir-na-donbass/3122>)). – 2016. – 28.01).

В. Мороз, Українська правда: Ігри на Конституції

Не минуло ще й двох років після Революції Гідності, а нинішня влада на вимогу ворога, з котрим нині Україна перебуває фактично в стані війни, прагне внести зміни до Основного закону, що створить в країні небезпечний прецедент.

Досягти поставленого завдання намагаються двома способами.

Перший – продавати зміни до Конституції через парламент. Як хоче президент. І другий – через референдум. Як хоче прем'єр, використавши колективне несвідоме власного народу.

Але є й третій спосіб розв'язання цієї проблеми.

Усі ці питання надання "особливого статусу" районам, що їх нині захоплено терористичними угрупованнями, актуальні за умови єдиного поставленого завдання: за всяку ціну повернути Донбас Україні.

Але хто таку мету ставив? І якими засобами?

Дипломатичними? Якщо Леонід Кучма й Віктор Медведчук там головні перемовники, тоді ми ще довго воюватимемо. Але якщо генерали Муженко й Назаров – головні тактики й стратеги в АТО, тоді ми ще довго відступатимемо на всіх фронтах.

Як не сумно це визнавати – може, названі люди й щиро прагнуть виконувати свої обов'язки, – та за останні два роки ми переконалися в безперспективності цього дипломатично-воєнного процесу.

Передвиборна обіцянка президента за десять днів закінчити війну вже навіть не згадується. Усі давно зрозуміли, що то був передвиборний жарт.

Тепер Петро Олексійович уже клядеться не віддати ворогу ні клася рідної землі й упродовж нинішнього 2016 року повернути бунтівні території. І в його вустах це звучить цілком щиро й серйозно. Але всі це вже сприймають як новий жарт.

Звичайно, це звучало б значно переконливіше, якби він змінив військове керівництво на порядніших, фахових і досвідчених воєначальників. А ще б – створив із власних статків і статків всіх українських багатіїв Фонд перемоги й спрямував ці кошти на виготовлення новітнього протитанкового й протиповітряного озброєння. Ну й, зовсім було б переконливо, якби він направив власного сина й синів усієї своєї команди на фронт зі зброєю в руках відстоювати ті класоті рідної землі.

На жаль, всього цього не відбувається.

Натомість лунають уже набридлі гасла, в які ніхто не вірить.

Як ніхто вже давно не вірить у той мінський дипломатичний – вибачте на слові! – процес. Крім фрау Меркель і пана Олланда. До певної міри їх нині теж можна зрозуміти, бо проблем зараз мають аж надто багато з тими ж біженцями. Щоправда, дуже схоже, що цих біженців зірвала з рідних місць й кинула масово до Європи та ж російська гібридна війна, розпочата з іншого боку і в інший спосіб – але тепер спрямована проти демократичного світу.

І нині це стає все очевиднішим – однак поки не для лідерів Заходу, які давно знаходяться в теплих ваннах разом зі своїм ситим і задоволеним народом.

А українці в результаті дворічної кривавої бійні дійшли до того стану, коли вже цілком доречними видаються контраверсійні запитання, позбавлені будь-якого поетично-патетичного шарму.

Справді, а чи варто в силу збігу суб'єктивно-об'єктивних обставин той невеликий шмат землі, на якому живуть люди, котрі найшвидше дуже вороже ставляться до України – нині силою повертати назад в її склад?

Якщо читач упевнений, що треба, то варто все-таки запитати на референдумі – чи хочуть і перші, й другі знову об'єднуватися й жити в одній країні за одними законами, які нікому не дають ніяких особливих привілеїв, але й нікого не утискають?

Соціологічні опитування показують, що думки розділяються і ситуація досить невизначена. Надто багато смертей і крові роз'єднують ці території.

Але якщо ви впевнені, що вам є що запропонувати крім тюрми тим 80 тисячам місцевих бойовиків, котрі хоробро боролися з "укропами", яких вони перед цим довгі роки годували, тоді – вперед, пропонуйте.

Чи ви хочете їм запропонувати лише важку працю по відбудові того, що вони за цей час героїчно зруйнували, розтрощивши своє життя і життя своїх дітей?

Навряд чи це їм підійде. Вони звикли за останній час отримувати пенсії як із Києва, так і з Москви, вони звикли за десятиліття до патерналізму і впевненні, що їм усі винні.

Як із цим лихом боротися? Та ніяк. Треба дати їм і собі спокій. І хай не годують більше всю Україну. Нехай прогують спершу себе.

Так, їм буде нелегко. Їм ніхто не допомагатиме, оскільки вони, на протигагу північним ірландцям, валлійцям, фламандцям, шотландцям, каталонцям – вирішили відокремитися в грубий, брутальний і кривавий спосіб. Як аборигени в Сомалі й Ефіопії. І цей прецедент у центрі Європи ніхто в світі не підтримає.

І навіть Москва з погіршенням власної економічної ситуації і переконавшись, що з допомогою Донбасу й Новоросії не вдалося накинути на ноги Києва пута, що стримували б біг у Європу й подалі від Росії – згодом припинить будь-яку допомогу. Звичайно, крім воєнної.

Крім того, хто вірить у те, що Україна, змінивши на зовнішню вимогу свою Конституцію і згодом ухваливши закони, які вимагає прийняти Москва, отримає мир і спокій? Хто дасть гарантії? Може, Будапештський меморандум?..

А якщо в це ніхто не вірить – то чи варто ухвалювати зміни до Конституції під зовнішнім тиском?!

Лише два роки минуло після завершення Революції Гідності, але про гідність ніхто з правлячої еліти нині навіть не згадує.

Президент Порошенко вдається до маніпуляцій, залякуючи своїх партнерів широкомасштабним російським вторгненням, якщо вони відмовляться проголосувати "особливий статус" бунтівних районів.

Спочатку Петро Олексійович все зробив зі своїм бездарним військовим керівництвом, щоб ослабити переговорні позиції після Іловайська й Дебальцево, серйозно налякавши цим лідерів Заходу. А згодом, забувши про свій великий дипломатичний талант, погодився ухвалити угоду "Мінськ-2", де не прописаний ані алгоритм її виконання, ані послідовність, ані часові рамки здійснення заходів.

А нині намагається своє недолуге рішення прикрити дірками в Конституції.

Але парадокс у тім, що лише Москві вигідно нині впхати ДНР/ЛНР назад до України. Україні

це смертельно небезпечно. Тим більше, на умовах Кремля. Отож, може варто подивитися на ситуацію з іншої сторони.

Мінськ-2 не працює і вже не запрацює в силу своїх внутрішніх суперечностей і недосконалостей.

Голосів у парламенті для внесення змін до Конституції не буде.

Очевидно, потрібен референдум, який легітимізує процес. Але це тривалий процес...

Так, ми можемо все це, що залишилося від Донецька й Луганська з прилеглими територіями, згодом забрати. Якщо українці погодяться. Але за нашими законами й на наших умовах. І коли ви заплатите за все, що тут натворили...

В іншому випадку ми оголошуємо ці райони тимчасово окупованими й припиняємо з ними будь-які стосунки.

У тому числі й виплату пенсій. Адже в Україні – як, до речі, і в Росії – солідарний принцип

пенсійного забезпечення, тобто літні люди отримують пенсії з того, що нині заробляють їхні діти. От нехай їхні діти кидають гратися в солдатиків і починають заробляють і зарплати, й пенсії.

На сірій території, яку ніхто не визнає в світі й ніхто не буде з нею встановлювати будь-які торгові стосунки. Крім Росії, звичайно.

Може, тоді щось проясниться в головах славних донеччан і луганчан?

Як і кремлівським вождям, які змушені будуть із загального вже дуже схудлого російського державного гаманця годувати кілька мільйонів неприкаяних і нещасних людей, котрі не знають, що таке Батьківщина. А цих людей не дуже шкода.

А вам? *(Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/columns/2016/01/31/7097180/>), – 2016. – 31.01).*

О. Яхно, Украинская правда. Блоги: Украинская realpolitik: борьба за полномочия вместо эффективной системы управления

Вслед за Арсением Яценюком, и Юлия Тимошенко озвучила тему необходимости перераспределения полномочий между президентом и премьером в сторону усиления одного из центров власти.

Стандартная схема – когда в условиях высокой конкуренции в качестве механизма преодоления политических конфликтов/кризисов/разных интересов политики предлагают изменения в Конституцию в вопросе формы правления. При этом у нас уже были все формы правления, и это не единственная гарантия и залог успешного развития страны. Сама по себе Конституция, равно как и форма правления, без других важнейших факторов, редко в каких странах являются источником порядка.

Для реального (а не на бумаге) существования разделения властей, описанного в Конституции, необходимо наличие ряда системообразующих факторов, таких как: зрелые политические элиты, настоящие партии, политическая культура, отделение власти от

бизнеса, взаимосвязанность Конституции с разными законами и подзаконными актами. Эффективное управление – это умение работать в треугольнике "президент-премьер-правительство", а не техническая передача власти из одних рук в другие, как у нас часто политики это воспринимают.

Куда конструктивней, если бы правительство и парламент определились, в каком формате они работают – политического (квотного) принципа или технократического. И если бы разным ветвям власти удалось, наконец, выстроить эффективное сотрудничество, предполагающее понятную логику формирования, принятия и реализации тех или иных решений. То есть, действенную управленческую модель. Тогда появятся и общие победы, и общие поражения, а политическая составляющая, по сравнению с государственной, будет хотя бы параллельной, а не единственной. Когда мы говорим о партиях, то какие там национальные интересы, если

даже собственных, долгосрочных интересов нет, только здесь и сейчас, *realpolitik*.

Из-за такого упрощенного понимания управленческого механизма (технической передачи полномочий и концентрации в одном центре власти), многие политики, кстати, так поверхностно воспринимают и тему децентрализации. Исключительно в формате ослабления/усиления полномочий все в том же треугольнике "президент-правительство-парламент" (кто кого, типа,

переиграет). Перераспределение полномочий между центром и регионами (необязательно в предложенном президентом варианте, а вообще) нужно потому, что в стране нет денег. И только большие (ударение на первом слоге) полномочия и, естественно, потенциально большие возможности (в том числе финансовые) могут стать стимулом для развития регионов, а, значит, и страны (*Українська правда. Блоги* (<http://blogs.pravda.com.ua/authors/yakhno/56bfa1e940660/>). – 2016. – 13.02).

А. Калінін, Аналітична Служба Новин: Торг за правосуддя

У Києві відбулася чергова, вже друга, конференція "Конституційна реформа: сприяння становленню незалежної, відповідальної та ефективної судової влади", яка здійснюється в рамках підтримки проекту ЄС "Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні" та проекту Ради Європи "Підтримка впровадження судової реформи в Україні". Слід зазначити той факт, що торік відбувався подібний захід. Однак якщо в 2015 році основними питаннями були імплементація нових умов змін судової влади в Україні, то в 2016-му основне завдання конференції полягало в напрацюванні технічних правок та механізмів реалізації. Особливу увагу хочеться звернути на те, яким є ставлення української влади та західних партнерів до реформи правосуддя в зовнішньому та внутрішньому вакуумі, яку вигоду отримують управлінці та громадяни і що думають про це експерти.

Реформа судової системи: погляд США та ЄС

Представники Європи та США, заявлені на конференції, позитивно оцінюють запущений пакет реформ системи правосуддя в Україні. Особливо виділилась заява посла США в Україні Джеффри Пайетта, який відзначив Президента України Петра Порошенка та Голову Верховної Ради України Володимира Гройсмана як головних ініціаторів змін. Дипломат казав, що ця реформа – це надання громадянам права на чесний та відкритий суд,

якого вони заслуговують. Пайетт також сказав, що схвально оцінив роботу Конституційної комісії та Ради Європи, і сподівається на виконання владою України змін у юридичній системі, які стануть першим поштовхом у розвитку економічної та соціальної сфер життя громадян.

Інші політики та представники Європи зосередились переважно на юридичних аспектах проблем. Зокрема, представники Литви, серед яких були міністр юстиції Юозас Бертонатіс та голова Конституційного суду Дайнюс Жалімас, звернули увагу на те, що законодавчі ініціативи не має бути ухвалено остаточно і безповоротно, а треба постійно та якісно модернізувати судову систему. Литовці дали зрозуміти, що успіх реформи судочинства буде лише тоді, коли всі будуть у цьому зацікавлені: і судді, і влада, і країни-партнери, і громадянське суспільство, яке чекає на ці рішення якомога швидше.

Представниця Ради Європи Ханне Юнкер зазначала, що трансформація системи судочинства має повертати довіру громадян до інститутів влади. Євроспільнота готова займатися наданням рекомендацій та просуванням щодо змін у судовій гілці влади. Зокрема, чиновниця позитивно сприймає факт безстрокового призначення суддів, затвердження Президентом кандидатів на посади суддів за поданням Вищої ради правосуддя. Юнкер також схвально відгукнулася про необхідність усунення впливу законодавчої та виконавчої

гілок влади на суддівський корпус. Однак представниця Ради безпеки вважає, що судді мають позбутися старих регалій, як, приміром, отримання пільг та спецпенсій, а натомість у пунктах припинення повноважень суддів має бути вказано умову "виходу у дострокову відставку", а також законами передбачити обов'язкове декларування доходів на предмет антикорупційного законодавства. Ханне Юнкер також додала, що судова гілка влади, як і виконавча та законодавча, має бути підзвітною громадянському суспільству, яке зможе ефективно здійснювати контроль за діяльністю органів судочинства.

Здавалося б, на цьому фоні заяв українська сторона мала б отримати додаткову мотивацію для роботи над технічною частиною реформи. Та одразу стало очевидно, що українська сторона, зокрема владна, суддівська та експертна, намагалася діяти дипломатичним та прагматичним чином. Наприклад, заступник глави Адміністрації Президента, а фактично – куратор конституційної реформи судочинства – Олексій Філатов наголошував, що ця реформа надважлива та правильна, адже на це був і є суспільний попит протягом останніх двох років. Тому очікує, що Верховна Рада зможе проголосувати кваліфікованою більшістю за новий текст Основного закону держави і за цей проект змін. Схожу думку висловив і колишній міністр юстиції Сергій Головатий, який переконаний у підтримці Венеціанською комісією всіх пропозицій та рекомендацій щодо змін у судочинстві.

Однак насправді все це нічого не вартувало б, якби не той факт, що зараз відбуваються зовнішні "торги" між Заходом та Україною у швидкості реалізації реформування судової гілки влади. ЄС та США схиляють нашу державу до цілковитої зміни старої, прогнилої та корумпованої системи, тоді як українська сторона за допомогою непотрібної "глибинної філософії про правові аспекти" намагається знайти собі зачіпку для одержання дивідендів, про що будемо говорити далі.

Судочинство по-українськи: пошук "обхідних шляхів"

Це може пролунати дивно, та під час конференції представники України замість

створення плану щодо технічних поправок до проекту змін до Конституції почали свою гру. Насправді вона відбувалася ще задовго до початку міжнародного форуму, ще у стінах парламенту. Голосування за зміни до Основного закону України вже дали зрозуміти, що реформа суддівського корпусу матиме політичний характер. Депутати з коаліції говорили, що є багато запитань щодо можливих змін у судочинстві, однак вирішили лише "освіжити", а не змінити правила гри. Це викликає запитання – що ж під соусом "реформ" насправді виграли всі учасники процесу?

По-перше, звернімо увагу на Президента. Саме Порошенко є ініціатором цих змін, а отже, за гарантом залишається пріоритетне право на безстрокове призначення суддів, ініціювання процесу зміни Вищої ради юстиції та Конституційного суду. За великим рахунком, Президент стає монопольним спостерігачем за діяльністю судів в Україні.

Водночас парламент, позбавлений права призначати нових суддів на випробувальний термін, втратив право зняти недоторканність з представників судочинства. Головною проблемою для Верховної Ради стала відсутність ініціатив щодо змін суддівської архітектури – від реорганізації та ліквідації судів до пропозицій змін складу Вищої ради правосуддя, яка має замінити Вищу раду юстиції. З одного боку, парламент тепер не може шляхом політичного шантажу тиснути на судову гілку влади, а з іншого – отримує можливість шляхом кулуарних торгів витіснити тих кандидатів на вищі посади в суддівській системі, котрі не влаштовуватимуть лобістів.

Що стосується Генеральної прокуратури України, то це відомство стає цілковитим заручником рішення Президента. Це не означає, що Генпрокурор стане "інструментом розправи" проти неугодних, однак за рішенням очільника Генпрокуратури може стояти вплив політичної волі глави держави. Також ГПУ втратить право загального нагляду і займатиметься представницькими функціями держави у судах: підтримуватиме державне обвинувачення, представлятиме Україну за виняткових обставин та контролюватиме

слідство. Загалом прокурорський сегмент не втратив і не здобув абсолютно нічого.

А от хто дійсно виграє від цієї реформи, то це сама судова гілка влади. Тепер, за проектом змін до Основного закону держави, вся повнота можливостей здійснення правосуддя лягатиме на плечі "людей у мантиях". Вибори Вищої ради правосуддя, захист суддів та членів їхніх сімей за програмою захисту, повне фінансування зі скарбниці України. Але натомість судді отримують серйозні проблеми – на суди тепер покладатиметься виконання рішень, обов'язкове декларування доходів та пояснення природи їхнього походження. Але знаючи, які скандали були з одіозними суддями періоду Революції гідності, котрі приймали незаконні рішення, можна підозрювати, що ці "слуги в мантиях" скористаються нагодою...

Тож, якщо оцінювати тверезо якість та суть реформи правосуддя в Україні, вона поки що не дає підстав вважати її успішною через можливі політичні інтриги. Втім, як не дивно, правильні імпульси до змін та рух до реструктуризації самої системи є доволі амбітними та перспективними. Звичайно, якщо громадяни матимуть якісь права, про що йтиметься далі.

Що отримають громадяни у разі реалізації змін судочинства?

Якщо проаналізувати надані реформою правосуддя права для громадян, то можна віднайти як позитивні, так і негативні боки запропонованого плану. В тексті змін до Конституції йдеться, що громадянське суспільство здобуде непогані можливості контролювати діяльність суддів. Більшість, напевно, запитає: яким чином? Погляньмо на те, що пропонували на конференції експерти і що сказано у проекті реформи правосуддя.

Вперше громадяни України дістануть право на повний захист своїх прав у суді. Це стосується створення інституту адвокатури та права на захист. Звичайно, це – дуже умовне трактування, та за всіх часів незалежності навіть це було знівечено та знищено великою кількістю як бюрократичних, так і владних проблем. Однак тепер адвокатура отримує конституційне право на повний та

беззастережний захист громадян, здобуває незалежність та законодавче забезпечення всіх юридичних потреб представництва. А громадяни, між іншим, зможуть повноцінно реалізувати своє право на захист власних прав, свобод та інтересів в усіх дозволених рамках законодавства України.

Вперше реформа правосуддя пропонує громадянам абсолютно нову процедуру захисту своїх конституційно встановлених прав та свобод у вигляді інституту конституційної скарги. Такий формат влада пропонує для тих осіб, які вважають, що порушуються їхні права, закріплені Конституцією. Проте одразу згадується приклад процедури "ампаро", яка застосовується в Латинській Америці та у низці іспаномовних країн. Вона дозволяє людині захищати свої права, які може бути умисно чи неумисно порушено. Відмінність від українського варіанту полягає у тому, що ця процедура має формальний характер і не зобов'язує виконувати рішення, прийняте конституційною інстанцією. Чи буде таким інститут конституційної скарги в Україні – має показати час.

Загалом, після перегляду у реформі правосуддя прав і свобод громадян, варто зазначити – прав і свобод побільшало. Та занепокоєння викликає той факт, що за всі 24 роки незалежності України повного дотримання зазначених умов ніколи не було. А от чи станеться це у разі реалізації змін судочинної влади – питання поки що відкрите.

Хто кого і чому реформа може бути приречена на цілковитий провал?

Підбиваючи підсумки другої конференції, можемо точно сказати, що Україна зробила правильний крок на шляху до змін у системі судочинства. Однак для проведення глибинних реформ потрібно не лише говорити про них, а й реалізовувати. Наразі головними проблемами прийняття всіх пропозицій щодо зміни судочинства є парламентська криза, відсутність кваліфікаційної більшості для їхнього ухвалення у Верховній Раді та постійне доопрацювання технічних чи інших положень. На жаль, варто констатувати: допоки реформи

перебувають на дискусійних майданчиках між експертами, суддями та політиками, є висока ймовірність, що зміни до Конституції України поховають ще до початку їхнього введення. Іншою проблемою є той факт, що намагання відірвати судову систему від політичної орбіти впливу може дати зворотній ефект. А тому судова гілка влади хоч і не буде залежати від парламентських інтриг та домовленостей, однак можлива її нереалізація стане очевидною. А тому потрібно припинити незрозумілі "торги" та "дискусії з права" і займатися величезним обсягом роботи для поліпшення відносин із громадянським суспільством. Інакше в разі провалу реформування судової системи довіра до влади та органів контролю за правами людини впаде до нуля.

Наприкінці хочеться згадати один цікавий момент. Під час проведення конференції було

помічено суддю Апеляційного суду міста Києва Дениса Масенка, пов'язаного із розглядом понад 20 резонансних кримінальних справ (як то справи "вбивць Бузини", заарештованих після сутичок 31 серпня біля ВР активістів, Геннадія Корбана та Ігоря Мосійчука. – Авт.). За даними громадських активістів та джерел з Вищої ради юстиції, щодо Масенка було відкрито дисциплінарне провадження за порушення судової присяги, однак відомство не знайшло підстав для його звільнення. За інформацією політиків з Радикальної партії та БПП, суддя мав зустріч із заступником глави Адміністрації Президента України Олексієм Філатовим. Виникає логічне запитання – як відбуватиметься реформа судочинства, якщо є такі одіозні судді? (*Аналітична Служба Новин* (<http://asn.in.ua/ua/news/publishing/34199-torg-za-pravosudie.html>). – 2016. – 19.02).

В. Стоякин, РИА Новости Украина: По пути преобразований: судебная реформа – суть и смысл

Все основные реформы, которые проводятся в Украине, включают в себя две составляющие – хотелки наших зарубежных партнеров и собственный расчет украинских политиков. Чаще, эти два направления существенно расходятся.

О чем реформы?

Не является исключением и реформа судебной системы, потребовавшая изменений Конституции (соответствующий законопроект Рада 2 февраля отправила в КС).

Суть пожеланий ЕС в отношении судебной реформы сводится к тому, что судебная власть должна получить реальную самостоятельность. Суть пожеланий действующей украинской власти – получить максимальный контроль над судебной системой. Собственно говоря, это основные составляющие присутствуют в предложенном документе.

Пожелания партнеров

Европейское реформирование отражено достаточно четко:

– судебная система приобретает вид вертикально интегрированной структуры во главе с Верховным Судом. Специализированные суды не отменяются полностью, но встраиваются в общую систему;

– представление на назначение судей (назначает – президент) и их освобождение осуществляет Высший совет правосудия. В его состав входит 21 человек, причем политическое влияние сведено к минимуму – большинство членов избирается съездом судей (10), съездом адвокатов (2), съездом представителей ВУЗов и НИИ (2) + глава Верховного Суда;

– суды создаются, ликвидируются и реорганизуются законом, проект которого вносит президент;

– прокуратура теряет функции общего надзора и следствия (они переходят к другим правоохранительным органам);

– вводится монополия независимой адвокатуры на представительство интересов в суде и защиту;

– Конституционный Суд может рассматривать жалобы граждан (но только если они касаются

конституционности законов и только если все остальные возможности юридической защиты прав исчерпаны). По ряду вопросов в КС могут также обращаться 45 народных депутатов;

– Украина может признать юрисдикцию Международного уголовного суда (может и не признать – как карта ляжет).

По сути, судебная система превращается в закрытую секту, где судьи назначают судей. Мне, например, непонятно, что именно европейцы хотят выиграть за счет введения этой системы. Не знаю, как это выглядит у них, а у нас просто произойдет предсказуемый переток коррупции из одних сфер в другие. Впрочем, что-то подсказывает, что новая коррупционная схема будет включать в себя и президента...

Интерес политиков

Интересы же политиков "запилены" в переходные положения. В соответствии с ними за президентом остается:

– участия в формировании Высшего совета юстиции, который выполняет функции ВСП до его создания в 2019 году. Напомню, что в ВСЮ президент прямо направляет трех своих представителей, а также может иметь влияние на назначение двух представителей конференции прокуроров, Генпрокурора, министра юстиции, минимум одного представителя ВР. В общем, вырисовывается 8 из 20 членов;

– до введения нового административно-территориального устройства, но не позже 31 декабря 2017 года, президент создает, ликвидирует и реорганизует суды;

– два года президент переводит судей из одного суда в другой на основании представления ВСП.

У прокуратуры сохраняются функции следствия и общего надзора. Правда, только до того времени как будут созданы органы, которые должны будут выполнять эти функции (что загадочно, поскольку общий надзор при такой системе отсутствует как явление – его элементы осуществляют суды).

Даже если обвинения политиков в том, что президент, фактически, будет на протяжении двух лет руководить судебной властью, преувеличены, очевидно, что его влияние будет

велико. И, при достаточно системной работе, это влияние сохранится и после проведения реформы. А уж к чему-чему, а к системной работе Петр Алексеевич способен.

Развитие событий

Усилия президента не остались незамеченными и фракции ВР проявили собственную инициативу.

С одной стороны, фракции "Самопомич" и "Оппозиционного блока" отказались голосовать за отправку в КС проект из-за переходных положений.

С другой стороны, Радикальная партия и представители "Свободы" потребовали уволить всех судей и прокурорских работников и набрать новых (этот вариант обсуждался и был отвергнут с учетом мнения Венецианской комиссии, которая посчитала авторов такой нормы идиотами).

С третьей стороны, "Народный фронт" пообещал больше не поддерживать проект, если там не будут зафиксированы:

– право ВР на отзыв Генпрокурора (президент согласился, но в конституционном проекте этой нормы нет);

– ликвидация Хозяйственного и Высшего специализированного судов (в проекте их и нет, хотя возможность существования таких судов сохраняется);

– должна быть детально прописана процедура переаттестации судей.

В общем, этот конституционный проект, равно как и проект децентрализации, оказался заложником политических игр.

В поисках будущего

Допустим, политические противоречия будут преодолены и конституционные изменения будут приняты. Что тогда?

Боюсь, что угадать, как именно будет работать новая система, не удастся никому.

Возможно, она будет работать так, как я предсказал выше – в виде новой коррупционной надстройки.

Возможно, она вообще откажется работать – суды, без указания свыше, будут просто блокировать решения друг друга из соображений заработать побольше денег.

Возможно, усилиями антикоррупционных органов коррупция в судах будет преодолена, и за нужным судебным решением люди будут ходить в антикоррупционный комитет.

Скорее всего, не представляют себе этого и авторы реформы. Так, например, авторы конституционной реформы 2004 года совершенно точно не представляли себе оба варианта функционирования новой

системы власти – ни в варианте Ющенко ("глухое" взаимоблокирование президента и премьера), ни в варианте раннего Януковича и Порошенко (подминание президентом исполнительной власти). Правда, и реализован был несколько иной вариант системы, чем тот, который был предусмотрен изначально (*РІА Новості Україна (<http://rian.com.ua/columnist/20160212/1005098622.html>). – 2016. – 12.02*).

Л. Брудницька, 112.ua: Апгрейд Феміди: Посилення позицій президента чи шлях до незалежності судів?

Реформи в Україні відновилися просто таки стахановськими темпами: Верховна Рада попередньо схвалила зміни до Конституції в частині правосуддя. Однак заяви з кулуарів неоднозначні: реформу проголосували в першому читанні, щоб зберегти обличчя перед зовнішніми партнерами, на ухвалення в цілому голосів немає. Це означає, що навколо конституційних поправок закручується інтрига. Тим більше цікава, що практично неможливо прорахувати наперед, кому саме судова реформа дає переваги

Гілки вкорінюються

У всякому разі заявлено, що народові України. Дійсно, громадяни отримують право оскаржувати в Конституційному суді нормативні акти (але тільки в рамках судових вердиктів), політичні впливи на суди зведено до мінімуму, а значить, корупції буде менше.

Суть судової реформи в тому, щоб судова гілка влади в Україні стала де-факто незалежною і самокерованою, наскільки це взагалі можливо. Тому проектом конституційних поправок передбачено створення Вищої ради правосуддя, який вносить президентові подання на призначення і звільнення суддів.

Самі судді щось втрачають, щось знаходять. Втрачають "парасольку" у вигляді згоди ВР на притягнення до відповідальності: цим, як і дисциплінарними заходами, переведенням суддів, усунення їх буде займатися ВСП. Крім того, суддю можна буде затримати і без ВСП, якщо він захоплений під час або відразу

після скоєння тяжкого злочину. Як знахідку можна розглядати призначення суддів відразу безстроково. Важливий нюанс: усіх суддів призначають через конкурс.

Теоретично звуження відповідальності судді (за винесені рішення вони відповідати не будуть, якщо не вчинили тим злочину або дисциплінарного проступку) і високий рівень саморегуляції посилює самостійність судової гілки влади. Передбачається, що рішення, прийняті суддями, після реформи будуть виключно за законом і іменем України.

Розщепилося і мохом покрилося?

Сама Верховна Рада в результаті компромісу на тлі коаліційної кризи листопада-грудня 2015 р. повернула до поправок своє право погоджувати Генпрокурора і висловити йому вотум недовіри. Однак, як зазначив у коментарі 112.ua керівник Інституту української політики Костянтин Бондаренко, "якщо функцію прокуратури буде зведено до представництва держави в судах, то, відповідно, прокуратура перестає бути дієвим органом у руках влади. І президент спокійно може пожертвувати кандидатурою генпрокурора".

Мабуть, тому компроміс допоміг зібрати під реформу 244 голоси "за". "Головна проблема реформи, – говорить голова правління Центру прикладних політичних досліджень "Пента" Володимир Фесенко, – чи буде 300 голосів. Для цього потрібно і з "Самопоміччю" домовлятися, і з "Батьківщиною", і навіть з радикалами, і ще шукати голоси позафракційних депутатів.

Тому питання голосів є дуже непростим". При цьому не останню роль в недотягуванні до конституційної більшості під поправки зіграли особливі думки, які висловили деякі судді КС.

І депутати ніби відчули можливість торгів. Лідер фракції РПЛ Олег Ляшко та представник фракції "Народний фронт" Леонід Ємець заявили про альтернативний проект, під який на момент написання статті зібрано 35 підписів. А лідер фракції "Самопоміч" Олег Березюк запропонував доопрацювати президентський проект у комітеті.

Наявність альтернативного проекту – це завжди відтягнення голосів, а доробка президентського – відтяжка у часі. Якщо говорити про альтернативний, то у цієї ініціативи, вважає Володимир Фесенко, може "точно так само не бути 300 голосів, як і за президентський законопроект. У підсумку може бути патова ситуація: не пройде і президентський законопроект, і альтернативний". Про наслідки внесення правок у президентський нагадав Руслан Князевич: доведеться знову відправляти документ до КС і чекати вердикту, погоджувати з Венеціанською комісією тощо.

Переатестація VS люстрація

Основний спірний момент судової реформи – склад суддівського корпусу та вплив президента на нього. Фракції РПЛ і "Народний фронт", а також "Самопоміч" розкритикували відсутність у поправках ефективного механізму "чисток" суддів. Банкова робить спробу обійти спірні моменти конституційних поправок механізмом переатестації, згідно із законом "Про забезпечення права громадян на справедливий суд". Руслан Князевич стверджує, що переатестація почнеться 15-17 лютого, і звільнення пов'язані з формальностями. Але "альтернативники" заявляють, що така переатестація нічого не дасть, і наполягають на звільненні суддів і прокурорів, люстрації та відборі за конкурсом. Леонід Ємець наполягає на фіксації в законодавстві обов'язкової переатестації всіх суддів і конкурсного відбору.

Політолог Володимир Фесенко вважає ідею альтернативного проекту контрпозиціонуванням, піар-грою на теми

судової реформи: "А де вони були ще рік тому, чому не ставили питання про формування узгодженого варіанту?".

Сторони дискусії, проте, в запалі суперечки забули про тих, кого торкнеться якщо не люстрація, так переатестація. Як зазначив народний депутат України 1-3 скликань, відповідальний секретар Союзу юристів України Володимир Яценко, коментуючи 112.ua ідею звільнити разом всіх суддів і прокурорів, такий крок буде суперечити вимогам Конституції України: "Це значить взагалі зупинити дію судової гілки влади. Як може повноцінно функціонувати державний механізм, якщо взагалі виключається з нього судова гілка влади?". При цьому експерт підкреслив, що висловлює свою думку, а не думку Спілки юристів.

Людський чинник у суддівській справі є надзвичайно важливим, і проходження судової реформи через парламент ускладнюється тим, що окремі депутати відчули мінливості судочинства на собі. Втрачаючи багато важелів впливу на судову гілку, вони намагаються залишити за собою останнє слово у надзвичайно важливому кадровому питанні. При цьому парламентарі навіть не підозрюють, що, воюючи за люстрацію суддів і прокурорів, тим самим прискорюють саму реформу.

Біг наввипередки

Тому що президент і пропрезидентська фракція в парламенті, розуміючи проблему голосів і необхідність діяти швидко, виявляють всі ознаки нетерпіння. Лідер фракції БПП Юрій Луценко на погоджувальній раді запропонував розглянути судову реформу під завісу третьої сесії, щоб заощадити кілька місяців. Нещодавно прийняті поправки до регламенту ВР дозволяють прийняти поправки до Конституції в цілому під час наступної, четвертої сесії ВР, яка розпочала роботу того ж дня, коли була закрыта третя сесія. Після голосування президент України висловив сподівання, що остаточне ухвалення цього законопроекту відбудеться протягом найближчих місяців.

Чому такий поспіх? "З тим, щоб запустити процедуру переатестації, – вважає Володимир

Фесенко. – Тому що, якщо б у першому читанні проголосували на весняній сесії (четвертій, – авт.), то друге читання – в кращому випадку у вересні, і переатестація суддів почнеться тільки наступного року. А загальний інтерес не тільки президентської команди, але й більшості депутатів коаліції – якомога швидше почати переатестацію".

Крім іншого, формально переатестація зніме частину претензій "Народного фронту" і "Самопоміч".

Швидше за все, щоб швидко зібрати голоси і дотягнути до 300 "за", і буде запущена переатестація без прив'язки до конституційних поправок. Своєю чергою переатестація поза рамками конституційної реформи загострює побоювання, що посилиться вплив президента на суддівський корпус ("призначить своїх", "переатестація непрозора" тощо), а парламент залишиться осторонь.

Коло замикається. Навіть якщо сторони розберуться з атестацією, залишаються перехідні положення, які нібито посилюють вплив президента на суди.

Страх "злого президента"

Дійсно, у відповідності з ними, протягом двох років глава держави може перевести суддю з одного суду до іншого на підставі подання ВСП. Президент також до 31 грудня 2017 р. створює, реорганізує і ліквідує самі суди. З 2018 р. це робить парламент законом, поданим у Раду, знову ж таки, главою держави. Прихильники реформи у попередньо схваленому Радою вигляді нагадують, що президент має сильний вплив на суди зараз, в результаті внесення поправок до Конституції він такі втратить. Лідер фракції БПП Юрій Луценко звернув увагу саме на цей аспект. Критики президентського проекту вбачають у перехідних положеннях мало не диктатуру президента в судовій сфері.

Не менш цікавим є момент, що ВСП формується шляхом реорганізації Вищої ради юстиції (ВРЮ) і буде діяти в такому складі до 30 квітня 2019 р. Микола Томенко, який не так давно покинув лави фракції БПП, заявив, що термін співвідноситься з другим туром

президентських виборів, і припустив, що правки насправді пишуться під наступного президента України, який, як припустив лідер фракції "Самопоміч" Олег Березюк, може й не бути "добрим".

Коментуючи цю версію, Володимир Фесенко підкреслив, що "не все буде визначати результат президентських виборів. Він ніяк не впливає на виборчий процес. Але конспірологія може бути... Щоправда, ми можемо згадати історію 2004 р., але не було б рішення ВРЮ без Помаранчевої революції".

Подальший "ужастик" проглядається легко: президент форматує суддівський корпус "під себе", потім зі спокійною душею запускає реформу. Підозри у критиків поправок до Конституції викликає і той факт, що тих суддів, у яких закінчився 5-річний термін, можна люструвати негайно, але у влади немає політичної волі. У результаті цього відбирати суддів буде президент, а відповідати за всі негативи – Верховна Рада, яка схвалила поправки.

"Головний аргумент багатьох критиків законопроекту – те, що багато змін можуть бути використані президентською командою в своїх інтересах. Причому найчастіше йдеться не про якісь реальні факти, а про підозри", – зазначив експерт.

Недолік фактів ще більше заплутує прогнози наслідків реформи.

До незалежності не стрибнути одним махом

Захоплюючись підозрами, політики йдуть у деталі, втрачаючи суть. А суть судової реформи в тому, щоб судова гілка влади (повертаючись до вихідної точки) стала незалежною і, як наслідок, справедливою.

Однак нинішня реформа не перетворить чудесним чином судову гілку влади на повністю незалежну. На думку Володимира Яценко, внаслідок цієї реформи суди будуть більш незалежними, ніж зараз: "Створити абсолютно незалежний інститут – це наша мрія, і очевидно, що це багатоконпонентне завдання. Це і автоматичне незалежне фінансування, і суворий механізм самоконтролю діяльності судової системи. Але судова система –

складний механізм, багатогранний, тому не можна з першого кроку судити, гарантує реформа незалежність судової гілки або ні. Так чи інакше, судова гілка влади буде залежати від обсягів фінансування". З іншого боку, "не можна створити судову систему замкнуту і абсолютно безконтрольну. Це інша крайність. Повинен бути суворий, дієвий механізм самоконтролю".

Політичні суперечки навколо судової реформи знайдуть конкретику тільки тоді, коли сторони зможуть більш-менш прорахувати наслідки. Зараз зробити це надзвичайно складно (з урахуванням динаміки політичного процесу). Той, хто сьогодні кричить про диктатуру президента в судах, може сам жити президентські амбіції. Навіщо ж собі обрізати крила на злеті?

Не виключено, що, втомившись шукати ймовірні вигоди та збитки, сторони просто відкладуть поправки. Як звертає увагу Кость Бондаренко, "насправді, я б не сказав, що з політичних сил комусь вигідна реформа, покликана зробити суди незалежними, крім того факту, що були такі обіцянки. Можливо тому й гальмується реформа, що немає реально

зацікавлених людей, але є чимало зацікавлених у тому, щоб вона не відбулася".

Президент буде нарікати на депутатів, вони – на президента і один на одного. І віз залишиться там, де був.

Втім, Кость Бондаренко не виключає, що може бути і нова редакція Конституції, проведена через референдум. У такому випадку судова реформа – тимчасові формулювання, щоб дотягнути до запуску повномасштабної конституційної реформи і показати зовнішнім партнерам результати перетворень, які тими ж зовнішніми партнерами можуть бути оскаржені. Як розповів Володимир Фесенко, до компромісної норми щодо Генпрокурора в Раді Європи ставляться неоднозначно, сприймаючи її як "політичний вплив на прокуратуру".

Тому складно сказати, коли в Україні будуть справедливі і незалежні суди. Простіше повторити, що реформам, як і вдосконаленню, немає межі (*112. ua (<http://ua.112.ua/statji/aphreid-femidy-posylenia-pozytsii-prezydenta-chy-shliakh-do-nezalezhnosti-sudiv-289268.html>). – 2016. – 3.02*).

В. Филипповский, фрАза: Украинская Конституция: и пусть весь мир подождет...

Український парламент виконав чергову фірму ушами з української Конституції. Осознав, що немає необхідних 300 голосів для продавлення уже дуже забутої всіма децентралізації, в контексті якої міг би хоч як-то фіксуватися питання Донбасу, президент Порошенко вирішив банально соскочити.

Не можеш вирішити проблему – забрось її в дальній ящик. Така фабула дій влади по скандальному зміні регламенту, якою мало чим відрізняється від експериментів Віктора Януковича над Конституцією в 2010 році.

Для початку потрібно трохи прояснити суть процесу, так як не втрачати нитку в українському конституційному процесі – завдання, посилене виключительно самим дотошним. В межах поточної парламентської

сесії, яка триватиме до 2 лютого, народні депутати повинні були голосувати за прийняття змін в Конституцію в частині децентралізації (за всі ці громади, старости і решта первобитнообщинний лексикон). Сама по собі децентралізація, якою прожужжали всім ушам за останній рік, уже мало кого смущає.

Наміреним скинути з центрального бюджету обременительную ношу соціальних обов'язків уже удачно упаковали в красиву обертку передачі влади на місця. Тут взагалі немає жодних питань. Загвоздка в реалізації Мінських домовленостей, в межах яких Україна взяла на себе обов'язки внести зміни в Основний Закон в частині визначення статусу Донбасу. І саме серед цих правок по децентралізації і прописан тонкий натяк на так звану особий

статус. Туманно, в Переходных положениях, но прописан. И вот незадача: проголосован этот пакет должен был до конца текущей сессии, то бишь до 2 февраля.

Теперь посмотрим на действия Петра Порошенко. Что делает Петр Алексеевич? Убеждает депутатов поддержать законопроект? Нет. Он понимает, что до 2 февраля набрать необходимые 300 голосов у него не получится. Быстро собирает все политические силы и начинает править документ, чтобы на выходе получить компромисс? Нет. Это геморрой, да и откровенно непонятно, что править. Честно и откровенно говорит, что мы отказываемся от Минска и плевать хотели на статус Донбасса? Как ни странно, тоже нет. Президент умудрился найти четвертый вариант выхода из ситуации. Проголосовать за изменения в регламент Верховной Рады, позволяющие рассматривать конституционные изменения до конца "следующей очередной сессии" – до 2 сентября. Шулерство? А что, если не оно? Помните решение Конституционного Суда, позволяющее Кучме баллотироваться на третий срок? Помните решение Верховного Суда, объявляющее третий тур президентских выборов? Помните, как Портнов нашел лазейку для отмены закона № 2222, откатив назад политическую реформу? Мы с вами живем в стране "развитого" правосудия. И Майданы в этом отношении мало что меняют.

Президенту, правда, не удалось избежать внутреннего сопротивления. В "Народном фронте" и даже в родном БПП далеко не все хотели выручать гаранта с решением проблем, которые лежат в его личной компетенции. Очевидно же, что катализатором спешки стал в том числе и приезд Бориса Грызлова. Как результат из 138 нардепов БПП кнопку "за" нажали только 96. В "Народном фронте" ситуация похожая: законопроект поддержали 55 нардепов из 81. Но Петр Алексеевич смог выкрутиться с помощью (кого бы вы подумали?)

бывших регионалов, представленных фракциями "Видродження" и "Воля народа". Именно их поддержка в итоге и позволила Банковой набрать спасительные 229 голосов. Думаю, регионалы еще не раз так будут троллить демократов, решая свои бизнесовые проблемы и заодно раскачивая лодку изнутри.

Конституционные наперстки администрации не могли не отразиться на и без того трещащей по швам коалиции. Вслед за Ляшко зубки начала показывать "Самопомощь", которая отозвала своего министра Юрия Павленко из Кабмина и назвала голосование за правки в регламент конституционным переворотом. Осталось только хлопнуть дверью "Батьківщині", и коалиция прикажет долго жить. Новых парламентских выборов у Порошенко и у Яценюка боятся как огня, поэтому конфигурацию придется лепить либо с участием фракций "Видродження" и "Воля народа", либо за счет вербовки внефракционных (читай – тушкования).

Но самый главный вывод во всей это истории – лицемерие действующей власти. Господа, это вы довели общественное мнение до точки кипения, заставив людей ненавидеть Донбасс. Это вы внушили, что Минские соглашения – не что иное, как филькина грамота, которая никем не выполняется. Это вы запустили тренд, что любое движение в сторону какого-то "особого статуса" – это зрада. Чему вы теперь удивляетесь, когда более радикальные силы (Ляшко, УКРОП, та же "Батьківщина") пинают вас за "сдачу национальных интересов"? Идеологи Грушевского и Банковой загнали своих хозяев в тупик собственных же технологий. Теперь играем в игру "Кто здесь самый главный патриот?". А Европа и США же поджимают, правда? (*фрАза* (http://fraz.ua/column/02.02.16/239246/ukrainskaja_konstitutsija_i_pust_ves_mir_podozhdet_.html). – 2016. – 2.02).

В. Бут, Кримська світлиця: Конституція: змінити не можна не змінювати

Наміри сьогоднішньої української влади внести чергові зміни до основного закону України, до Конституції, точніше, характер тих змін, ставлять багато питань перед українським суспільством. Власне, подібні питання виникали щоразу, коли влада з тих чи інших причин намагалась підкоригувати Конституцію.

Вперше спроба переписати Конституцію відбулася, нагадаю, у 2004 році, коли, налякані перспективою приходу до влади Віктора Ющенка, політичні сили Віктора Януковича та Леоніда Кучми ініціювали конституційну реформу, суть якої полягала в ослабленні влади президента і передачі до повноважень парламенту права на формування уряду України. З приходом до влади Віктора Януковича Україна вже в 2010 році повертається від парламентсько-президентської форми правління до президентсько-парламентської. Право формування уряду знову опиняється в руках президента. 2011 року були внесені зміни до основного закону, які стосувалися проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад сільських, селищних та міських голів. Суть тих змін полягала в переході України на змішану пропорційно-мажоритарну систему виборів. Чергові зміни (щодо Рахункової палати) були внесені в 2013 році, а ухвалення 21 лютого 2014 року Верховною Радою Закону України № 742-VII "Про відновлення дії окремих положень Конституції України" та ухвалення вже наступного дня Постанови "Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII", скасувало зміни до Конституції, внесені в 2010 році.

Як бачимо, лєвова частка змін, які вносилися протягом попередніх років до тексту Конституції, відображає суєтне бажання певних політичних сил закріпитися у владі,

утримуватись там якомога довше. Як на мене, такий стан речей є очевидним наслідком нещирості намірів служіння народу, правового нігілізму тих, кого суспільство обирає у владу. Причина ж, яка уможлиблює такий стан речей, полягає у низькому рівні політичної культури самого суспільства, яке надто довго не може усвідомити себе єдиною нацією – нацією зі своїми власними інтересами, задовольнити які не може ніхто в світі, окрім неї самої.

Те, до чого підштовхують нас сьогодні, є значно серйознішим, небезпечнішим, таким, що загрожує самим підвалинам української державності. Попри багатослівні запевнення тих, хто лобіює внесення змін до Конституції, про те, що особливі повноваження, якими пропонують наділити окремі райони (нині не контрольовані українською владою), не є особливим статусом тих територій, всі ми розуміємо, що найвишуканіші евфемізми не здатні змінити суті речей. Можна скільки завгодно говорити, що пухлина, яку нам збираються приживити, зовсім не ракова, а... просто недоброякісна, – хіба те може змінити наслідки, які неминуче проявляться, щойно пристанемо на те?

Негідні вчинки незмінно призводять до поганих результатів. Розграбування ще недавно заможної країни, знищення її економічного, військового потенціалу, гендлювання інтересами Краю – чи могло те не спровокувати агресії! Коли ж неминуче за такої поведінки, зрештою, сталося, недостойна поведінка влади і тут далася взнаки, адже замість організації негайного спротиву, як того вимагає закон України "Про оборону", як того вимагає українська Конституція, наша влада допустила до відторгнення від України Автономної Республіки Крим, чим явно заохотила ворога до подальшої агресії. Війна на сході України є прямим наслідком тієї політики, яка явно підпадає під визначення державної зради. Справді, хіба не було державною зрадою неоголошення, всупереч приписам Конституції та закону "Про Оборону", воєнного стану ще

в лютому 2014 року? Хіба не є державною зрадою санкціоноване на найвищому рівні безсоромне гендлювання з ворогом, яке триває до цього дня? Хіба не є державною зрадою трактування з боку українського уряду, зокрема Міністерства палива та енергетики України, з боку Пенсійного фонду України Автономної Республіки Крим як суб'єкта Російської Федерації?

Сьогоднішні спроби внесення змін до Конституції з метою надання особливого статусу контрольованим Московією територіям Донецької та Луганської областей є продовженням тієї деструктивної політики. Посилання ж нашої влади на те, що ті зміни є ключовою вимогою, на якій наполягають Московія і її маріонеткові "республіки", що на їхньому внесенні наполягає Захід, оскільки вони є частиною Мінських угод, лише підтверджує недолугість тієї політики, бо вона не відповідає національним інтересам. Виходить так, що наша дипломатія не спромоглася в ході Мінських перемовин відстояти життєво важливі інтереси України. Вона не спромоглася пояснити західним партнерам, переконати їх у тому, що особливий статус неконтрольованої нині частини Донецької та Луганської областей на найближчі роки має полягати лише в посиленні впливу Української держави на тих територіях. А це значить, що Українська держава спершу має взяти під повний контроль державний кордон з Московією, що військова техніка, якою нашіпиговані неконтрольовані нині території Луганської та Донецької областей, буде або виведена назад, на територію Московії, або передана під контроль українського війська, що очільники маріонеткових утворень та ватажки бандформувань, незалежно від їхнього громадянства, чия діяльність спричинила війну, руйнування, тисячі вбитих і покалічених, будуть заарештовані і віддані під суд як військові злочинці, що на тих територіях має бути відновлена діяльність органів влади Української держави, і лише тоді можна буде вести мову про будь-які вибори та місцеве самоврядування. Натомість, "особливості місцевого самоврядування", які нам сьогодні намагаються подати як безальтернативні,

означають навіть не самоуправство бойових трактористів і шахтарів на тій частині Луганщини та Донеччини, а легітимізований українським парламентом вплив Кремля на політику всієї Української держави, адже їхні представники за таких умов увійдуть в український парламент. Більше того, вже зараз висувуються вимоги щодо надання представникам тих районів права вето в українському парламенті, щодо формування силових структур, прокуратури, судів виключно з мешканців того анклаву, щодо підконтрольності їм державного кордону України і подібне. Зрозуміло, поки що це лише бажання Кремля, але з такою політикою "піддаєтків", яку веде наша влада, і до того можемо докотитися.

Наскільки ж треба не поважати себе, щоб піддаватися зухвалому тискові Московії, яка, не виконавши до кінця жодного з попередніх пунктів угод, домагається, аби Україна зі свого боку виконала всі свої зобов'язання!

Мені важко, насправді, уявити, щоб будь-яка країна світу погодилася на те, щоб частина її території перейшла під повний контроль бойовиків, інспірованих, навчених та озброєних сусідньою агресивно налаштованою державою, отримала самоврядний статус, при тому отримала право через своїх представників у вищому законодавчому органі держави впливати на її політику. Ми маємо або відгородитися на якийсь час від тієї території, або відвоювати її вже сьогодні. В будь-якому випадку, внесення змін до Конституції під тиском ззовні, тим більше таких, які явно несуть в собі загрозу безпеці Краю, є абсолютно неприйнятним.

З іншого боку, нам варто усвідомити, що чинна Конституція України зразка 1996 року, насправді, вельми далека від ідеалу. Івиною тому зовсім не двадцятиліття, яке вона відзначатиме цього року. Її вада навіть не в тому, що за такий короткий термін її вже не раз бралися правити. Проблема в іншому, а саме в тому, що замість обстоювання інтересів нації наша Конституція виписана так, що захищає виключно інтереси держави, яку контролюють, змінюючи одне одного при владі, клани злодійкуватих, корумпованих владоможців. Аби переконатися

в тому, порівняймо її, скажімо, з Конституцією Сполучених Штатів Америки. Що ж маємо? Сім статей на чотирьох сторінках – ось і вся Конституція Сполучених Штатів Америки, де в стислому вигляді зафіксована воля народу утворити державу, яка б сприяла його, народу, процвітанню. Здавалось би, неможливо викласти на чотирьох сторінках програму, яка б регламентувала життєдіяльність будь-якої держави, тим більш такої великої, як США, протягом хоч якогось довшого часу, а проте ж ця держава існує і процвітає вже 227 років. Звісно, є ще Білль про Права, що складається з десяти перших поправок до Конституції, є ще 17 інших поправок, але причина тієї життєвості, схоже, в самому підході до справи.

Погляньмо на преамбулу Конституції США: "Ми, народ Сполучених Штатів, щоб утворити більш досконалу Спільку, встановити правосуддя, гарантувати внутрішній спокій, забезпечити спільну оборону, сприяти загальному добробуту і закріпити блага свободи за нами і потомством нашим, проголошуємо і встановлюємо цю Конституцію для Сполучених Штатів Америки". Чи не видається читачеві, що щирі наміри, викладені в простих словах з відповідно розставленими акцентами, важливіші за багатослів'я?

Погляньмо тепер на преамбулу до Конституції України:

"Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає цю Конституцію – Основний Закон України".

Чи звернув мій читач свою увагу на такі "дрібниці", як те, що в другій преамбулі між "народом" і "Конституцією" ми отримали посередника в особі Верховної Ради, яка викладає її від імені народу, не забуваючи згадати найперше себе. В потоці багатослів'я, яке за бажання можна трактувати і як пустослів'я, ми не бачимо ані слова про таку важливу річ, як правосуддя (може, тому й не маємо його досі?), не бачимо й натяку про важливість оборони Краю (маємо натомість анексований Крим, війну на Донбасі), замість "сприяння загальному добробуту" маємо "гідні умови життя", що, погодьтеся, далеко не одне й те саме, бо одні живуть життям гідним шейхів, а якість життя загалу в термінах гідності взагалі описана бути не може. Зате замість прагнення процвітання нації маємо прописане від її імені прагнення розвивати державу. Але ж нація і держава – то не одне й те саме! Держава є похідною від нації, в певному сенсі, парасолею над її тілом. Нація утворює державу задля задоволення своїх життєвих та історичних інтересів, найперше, для захисту від зовнішніх загроз, гарантування внутрішньої злагоди, справедливості всередині суспільства, для свого розвитку і процвітання.

Домінування інтересів держави над інтересами нації, будучи зафіксованим в тексті Конституції України, фактично легалізує ту збочену ситуацію, коли парасоля стає важливішою за тіло, призводить до буйноцвіту корупції, до упослідження інтересів нації, в крайніх випадках – до занепаду і нації, і держави, оскільки надломлена нація нездатна зберегти державність.

Хтось може закинути мені, що занадто прискіплююсь до слів, але ж коли пам'ятати, що слово, породжене думкою, лежить в основі всіх наших вчинків, а особливо тих, які стосуються суспільного життя, то явна підміна понять у документі, який визначає життєдіяльність нації, – в документі, де кожна кома має значення, – зовсім не виглядає, як на мене, невинною обмовкою.

На доказ того наводжу дві короткі цитати зі "Звернення учасників науково-практичної конференції "Актуальні проблеми національної

безпеки", яка відбулася у жовтні минулого року в м. Києві, до народних депутатів і Голови Верховної Ради України", люб'язно наданого одним з її організаторів і учасників, військовим експертом, директором Громадського інституту стратегічних досліджень, народним депутатом Львівської обласної ради 1-го демократичного скликання (1991-1994 рр.), одним із засновників Збройних Сил України, членом ВГО "Спілка офіцерів України" полковником Віталієм Іллічем Лазоркіним.

"Сьогодні Конституція України не містить такої юридичної норми, як "нація", та норм відповідальності держави перед нацією, що спотворює суть Конституції як суспільного договору між нацією і державою, яка має слугувати цій нації. Це спотворює сутність діяльності держави, як складової системи національної безпеки, і створює умови для узурпації державної влади та експлуатації національного багатства країни Україна в інтересах окремих груп осіб, що, власне, ми і спостерігаємо. Така прогалина в Конституції України дозволяє узурпаторам, які виступають від імені держави, опікуватися не національними інтересами, а корпоративними інтересами владних груп осіб, які, не несучи відповідальності, приймають такі державні рішення, які шкодять або вже зашкодили вільному розвитку сучасної української політичної нації, яка самовизначилась, та спотворюють сам процес функціонування держави Україна, викликаючи суспільний протест і спротив, про що яскраво свідчать драматичні події Помаранчевої революції 2004 року та Революції гідності 2013-2014 років".

Учасники конференції, серед яких були такі відомі особистості, як п.п. Левко Лук'яненко, Іван Заєць, доктор соціологічних наук Едуард Афонін, кандидат філологічних наук Л. М. Вежель, голова ВГО "Спілка офіцерів України", генерал-лейтенант Олександр Скіпальський, голова Товариства військових істориків України, військовий експерт, помічник міністра оборони України, капітан першого рангу Анатолій Гришук, військовий експерт, співробітник Громадського інституту стратегічних досліджень, капітан

першого рангу В'ячеслав Оксюта, кандидат історичних наук Володимир Петрук, помічник координатора Товариства військових істориків при Всеукраїнському благодійному фонді "Україна – ЮНЕСКО", полковник Володимир Кривобок, військовий експерт, голова комітету Громадської ради при Міністерстві оборони України, полковник Володимир Чепець, внесли пропозиції, які, на їхню думку, мають бути відображені у тексті Конституції України, через їхнє важливе значення як основи для створення системи національної безпеки. Зверніть увагу, шановний читачу, на значення, яке учасники конференції приділяють взаємовідносинам нації і держави і належному їхньому відображенню в тексті Конституції України:

1. Текст Конституції України має містити юридичний термін "нація", що дасть законні підстави оперувати визначеннями зі словами, похідними від слова нація, наприклад, "національні інтереси", "Національний банк України" тощо.

2. У тексті Конституції України, як суспільному договору, необхідно передбачити змістову частину з окресленням взаємовідносин між нацією і державою та визначити націю як замовника на послуги держави, а державу – як виконавця цих послуг.

3. Текст Конституції України має визначати відповідальність держави перед нацією за свою діяльність не лише у вузькому сенсі захисту національних інтересів, а більш широко – за свою діяльність у реалізації, задоволенні національних інтересів".

З-поміж іншого, про це ж йтиметься на конференції з питань термінології в сфері нацбезпеки, яка відбудеться 25 лютого в Києві.

То чи змінювати нам Конституцію, поступаючись тиску ззовні, погоджуючись на особливий статус окремих територій Донецької та Луганської областей, як те пропонують нам сьогодні наші владці, ставлячи тим самим під загрозу безпеку Краю, чи, поміркувавши добре, внести справді важливі зміни до її тексту, які б відображали пріоритети нації перед молохом держави? (*Кримська свімлиця* (<http://svitylysia.crimea.ua/index.php?section=article&articleID=16610>). – 2016. – 5.02).

С. Львовчкін, Дзеркало тижня: Конституційна реформа: новий Суспільний договір чи перманентний конфлікт?

Знову глухий кут
Тема реформування Конституції вже давно перетворилася на елемент обов'язкової програми української політики. Від представників практично всіх без винятку політичних партій, гілок і інститутів влади вже пролунало безліч гасел і обіцянок на цю тему. Це цілком природно, адже саме конституційна реформа зберігає ключове значення для подальшого демократичного розвитку.

Однак представники українського істеблішменту здебільшого сприймають цю тему виключно як ритуальну. Під час недавніх виборчих кампаній вони були згодні з тим, що без внесення поправок до Конституції неможливо повернути мир в Україну й гарантувати демократичний розвиток країни. Практично всі казали про децентралізацію, необхідність подолати конфлікт повноважень між центром і регіонами. Обіцяли українським громадянам реформувати судову систему, щоб гарантувати непідкупність, справедливість і доступність українських судів. Багато хто заявляв про важливість усунення конфлікту повноважень між парламентом, урядом і президентом. При цьому більшість політиків наголошували на необхідності широкого діалогу щодо конституційної реформи, необхідності знайти консенсусні рішення. І суспільство їм повірило.

Проте поставлені запитання залишаються без відповіді. Немає цілісного погодженого проекту, який пройшов би публічні громадські слухання й кваліфіковану експертизу. Для того, що є, в парламенті бракує голосів. Виник черговий політичний глухий кут, з якого намагаються вийти шляхом тиску. При цьому в ефірах телеканалів, у пресі поширюються численні спекуляції на тему "зрад" і "перемог". Замість змістовно допомагати експерти коментують різноманітні "качки" й "витікання". Закономірно, що суспільство не розуміє, що пропонується і як до цього ставитися.

Створюється дуже дивна ситуація. За всієї загальнонаціональної значимості, тема конституційних змін залишається закритою

і непублічною. Ідею організувати широку громадську дискусію і залучити експертів категорично відкинуто. Повністю ігнорується позиція місцевого самоврядування. На місцях нині довідуються про пропоновані новації зі ЗМІ або, в найкращому разі, з нечастих уривчастих лекцій представників "кола втаємничених". Із процесу випали навіть партії – учасниці коаліції. Судячи з реакції депутатів парламентських фракцій, вони поняття не мають, звідки взялися ті чи інші новації. Своє ставлення до реформаторських пропозицій парламентарії формують виключно виходячи з поточної політичної кон'юнктури.

Сам зміст пропонованих змін український уривчастий. У нашвидку ретушованому вигляді подаються поправки, спрямовані на розширення повноважень президента, посилення його впливу на місцеву владу й суди. Це намагаються піднести як конче необхідні й достатні зміни і для подальшого розвитку країни загалом, і для врегулювання конфлікту на Сході країни зокрема.

Навколо Конституції знову зав'язався тугий вузол конфліктів і протиріч. Представники багатьох соціальних і політичних груп не знаходять відображення своїх інтересів. Кількість незадоволених збільшується, і політична конфліктність зростає. Урешті-решт, конституційна реформа замість стати ключовим механізмом стабілізації ситуації в країні і зняття протиріч у суспільстві, навпаки, їх тільки посилює. Цілеспрямовано створюється привід для закручування гайок через очевидну політичну кризу.

Політики від влади не хочуть ділитися владою з громадянами. Вони не хочуть усвідомлювати, що провал реформи – це не крах чиєїсь адміністративної чи політичної кар'єри. Ця поразка для держави й суспільства.

Цілком зрозуміло, що цим провалом відразу скористаються противники української демократії. Знову почнуться спекуляції навколо "неспроможності" української держави. Чи варто в цьому випадку нарікати на кризу довіри

до України наших партнерів або очікувати позитивних для нас результатів референдуму в Нідерландах у квітні цього року?

Змінювати підхід

Базовою проблемою конституційного реформування в Україні є його конфліктний, змагальний характер. Раз за разом зміст конституційних реформ приносять у жертву політичній кон'юктурі. Який би з попередніх проектів змін ми не брали, постійно виявляється, що його з самого початку замислювали й реалізовували як інструмент політичної боротьби. Посилити повноваження інституту, який контролюєш. Послабити інститут, який контролюють опоненти. Все. Жодних завдань, що виходять за ці рамки, не ставилося.

Це тупиковий шлях. Ми пережили вже серію конституційних переформатувань. І жодного разу ці найважливіші рішення не привели до успіху. Політична модель так само нестабільна. Конфлікт повноважень зберігається на всіх рівнях. І, головне, надійно захистити права і свободи громадян, подолати політичну відчуженість українського суспільства так і не вдалося.

Зараз ситуація повторюється. Нинішні провідники конституційних змін повторюють усі старі помилки. Що буде, якщо президент зможе протиснути свою версію змін? Він, безперечно, стане сильнішим на протигагу паралізованому й безвольному парламенту. Чи стане це фактором оптимізації для політичної системи? Скоріш за все, ні. Бо знову йдеться про вплив, але не про працездатність і подолання конституційних проблем, значущих для суспільства, а не тільки для Банкової.

Настав час кардинально змінювати сам підхід до реформування цієї сфери. На зміну логіці конфронтації має прийти логіка врегулювання. Досить думати про те, як зайняти вигіднішу позицію у політичному конфлікті. Зусилля потрібно спрямовувати на формування моделі, в якій будь-які політичні конфлікти ефективно регулюватимуться. Без насильства й примусу, на основі діалогу й компромісу. Тільки це дасть шанс українській державі не опинитися раз за разом на межі краху.

Але для цього доведеться керуватися інтересами суспільства, а не принагідними бажаннями політиків, що поспішають насолодитися своїм тимчасово панівним статусом.

Для початку слід побачити весь спектр проблем політичної системи, які передаються у спадщину від однієї команди конституційних реформаторів до іншої.

По-перше, це диспропорційність відповідальності й впливовості президента. Для України якимось стало звичним, що глава держави втручається в усе – у кадрову політику, законотворчість, формування курсу уряду. Але при цьому він не менш звично скромно відходить убік, коли доводиться нести політичну відповідальність. Україну буквально стрясає від хронічних політичних криз, але питання про справжніх винуватців цього становища залишається за дужками.

Продовжувати в тому ж дусі означає свідомо прирікати нашу державу на політичну нестабільність із перспективою майбутнього краху. Нині конче потрібно або відкрито заявити, що глава держави має стати главою виконавчої влади, скасовуючи посаду прем'єр-міністра, або радикально урізати повноваження президента.

Я цілком переконаний, що другий варіант більш адекватний завданням, що стоять перед українським суспільством. Прихильники президентської влади стверджують, що глава держави – це єдина надія зберегти контроль над ситуацією в кризовий час. Але не будемо лукавити, саме президентський волюнтаризм зазвичай причиняє наші кризи.

Не менш гостро стоїть проблема недостатньої легітимності парламентської більшості. Кого представляла і представляє парламентська коаліція? Максимум – половину активних виборців. Це менше 30% громадян. Тому практично постійно нас спіткає та проблема, що через парламент свою непохитну волю всій Україні диктує політична меншість. А це вкрай небезпечно для суспільства, що тільки намагає шляхи розвитку. Адже напруженість дискусій і конфліктів тут дуже висока. І перетворювати парламент на кийок активного меншості – це

небезпечно й незавбачливо. Україна відчула це вже повною мірою. Тому слід шукати механізми, які забезпечать парламентській коаліції максимально можливу легітимність. Інакше парламент частіше виступатиме дратівним чинником, а не повноцінним органом, що формує державний курс, як це передбачено.

Нині парламентська коаліція раз за разом програє не тільки главі держави, який довільно перекидає державну політику, а й "коаліційному" уряду. Кабінет Міністрів у найкращому разі ігнорує парламент, а в найгіршому – примушує до рішень, що прямо суперечать інтересам виборців.

Слід зауважити, що "зеніт" і "падіння" українських урядів – це особлива тема. Для українських експертів уже стало традицією жаліти цей інститут, що сидить на розтяжці між президентом і Верховною Радою. Мовляв, що можна вимагати від "слуги двох панів"? Це ж просто розмінна монета, жертва обставин, цап відбувало тощо. Але реальність трохи інакша. Маючи два вказівні персти й гарантовану перспективу майбутньої відставки, уряд отримує всі можливості й мотиви не додержуватися взагалі нічиїх вказівок. Діяти на свій страх і ризик, розпоряджаючись державними ресурсами й активами.

Скажемо чесно, нині уряд свідомо ігнорує всі приписи. Байдуже, це коаліційна угода чи президентське бачення реформ. Єдине завдання – якомога довше утриматися на посадах. Іронія в тому, що це не визначається ефективністю уряду. Він досі на місці, бо шантажує всю систему переростанням назрілої урядової кризи в парламентську. А далі – у всеосяжну політичну кризу. Уряд нерозумний, неефективний, корумпований. Але як коаліційний він повною мірою використовує всі вади української політичної моделі, заявляючи про свою безальтернативність. Не думаю, що продовжувати спостерігати за цією красою гри в інтересах суспільства.

Слід діяти у двох напрямках: перше – виводити уряд із зони комфорту, роблячи його повноважним при формуванні й реалізації державного курсу і відповідальним за його виконання; второе -- формувати умови, в яких

зміна уряду не буде раз за разом призводити до політичних криз.

І нарешті – конституційна доля місцевого самоврядування. Беручи до уваги якісно пропіарену президентську модель децентралізації, можна було б говорити про те, що гордіїв вузол розрубано. Можна, але не виходить. Тому запропонований підхід не вирішує, а відтворює весь букет наявних на місцевому рівні проблем. Це – змішання компетенцій держави і самоврядування, відрізаність уряду від можливості проводити самостійну державну політику на регіональному рівні, залежність і несамостійність місцевого самоврядування в розпоряджанні своїми ресурсами. Усе це помножено на політичні конфлікти, які буквально підривають усю Україну.

Президент хоче заснувати інститут префектів, які фактично підпорядковуватимуться йому, а не уряду. Президент хоче покласти на виконавчі органи місцевих рад виконання державних функцій, підпорядковуючи їх у цій частині префектам. Президент хоче отримати можливість блокувати роботу органів самоврядування. При цьому система державного контролю за доходами й витратами на місцевому рівні зберігається. Однак повністю ігноруються регіональні особливості управління значимими для громад сферами. Погодьтеся, вважати цей план благом для самоврядування, та й для країни в цілому, можна з великою натяжкою. Чи слід дивуватися, що він не знаходить достатньої підтримки, а його просування стало асоціюється з ламанням через коліно.

Погано те, що попри розуміння всіх глухих кутів і труднощів конституційного будівництва в Україні, їх ніяк не виходить подолати. Конституційне реформування набуло рис "родової травми" і раз за разом перетворюється на кампанійщину, яка покликана прикрити кулуарний характер і вузькопартійну спрямованість цього процесу. Щоразу джерелом базового проекту, розробленого в найсуворішому секреті, стає адміністрація президента. Навіть формування "громадських" конституційних комісій не може зламати цієї

практики. Але ламати її необхідно. Інакше вибратися з конституційного порочного кола не вдасться.

По-перше, треба забезпечити відкриту й рівноправну конкуренцію максимально широкого кола розроблювачів конституційних проектів, не створюючи штучних преференцій для "офіційних" проектів. По-друге, необхідно забезпечити їх результативний розгляд суспільними інститутами. Йдеться про досвід конституційних асамблей і установчих зборів, результат роботи яких стає керівництвом до виконання.

І, по-третє, необхідно забезпечити високий рівень легітимності ухвалених змін. Вони мають спиратися на волю українських громадян безпосередньо. Я кажу про референдум як спосіб ухвалення конституційних змін.

Відповідно до чинної редакції Закону України про Всеукраїнський референдум можливі два сценарії конституційного референдуму щодо ухвалення нового тексту Конституції України.

Перший. Формування ініціативної групи з проведення референдуму за народною ініціативою та її реєстрація в ЦВК:

- збирання підписів упродовж 40 днів з моменту реєстрації ЦВК ініціативної групи. Має бути зібрано не менш як 3 млн підписів, не менш як у 2/3 областей і не менш як 100 тис. підписів у кожній області;

- передача підписних листів і зібраних підписів до ЦВК для їх підрахунку та верифікації;

- після збирання та підрахунку голосів президент або ЦВК звертається до Конституційного суду для з'ясування конституційності питань, які пропонується винести на референдум;

- після одержання вердикту Конституційного суду президент підписує Указ про проведення всеукраїнського референдуму. Референдум проводиться у п'ятиденний строк після оприлюднення Указу про його призначення;

- у разі схвалення нова редакція Конституції набирає чинності від дня проголошення ЦВК результатів всеукраїнського референдуму.

Крім того, закон передбачає і другий сценарій – референдум з ініціативи парламенту

на підставі ст. 14, 24, 27 Закону України про Всеукраїнський референдум. У цьому випадку процедура передбачатиме:

- подання групою депутатів проекту Конституції на розгляд парламенту. Забезпечення голосування 226 голосами для направлення законопроекту на експертизу Конституційного суду;
- розгляд проекту реформи КСУ;

- ухвалення 226 голосами постанови ВРУ про призначення загальнонаціонального референдуму. Згідно зі ст. 26 Закону про Всеукраїнський референдум президент зобов'язаний у п'ятиденний строк підписати Указ про проведення референдуму;

- проведення загальнонаціонального референдуму;

- у разі схвалення нова редакція Конституції набирає чинності від дня оголошення ЦВК результатів всеукраїнського референдуму.

Досить недооцінювати мудрість українського народу. Люди набагато мудріші й кращі. Влада повинна, нарешті, визнати значення Конституції як Суспільного договору, а не як "відомчої інструкції".

Контури нової моделі

Ця стаття, безумовно, не охоплює всіх аспектів конституційного реформування. Багато які з них уявляються не менш, а навіть більш важливими, ніж міркування про організацію власне політичної системи. Насамперед, ідеться про нові конституційні механізми гарантій прав і свобод українських громадян, адекватне відображення цілей і завдань, які стоять перед українським суспільством та українською державою. Про створення механізмів запобігання узурпації влади та забезпечення необоротності демократичного розвитку держави. Проте саме політичний блок постійно стає каменем спотикання, який блокує будь-які реальні конституційні зміни. Саме тому на цих питаннях загострено увагу. І щоб не бути голослівним, пропоную власне бачення вирішення ключових змістовних питань політичного реформування.

Досвід побудови демократичних політичних систем і наших власних невдач

каже про необхідність остаточного переходу України до парламентської форми правління. Це дозволяє чітко розділити функції, повноваження і відповідальність між гілками та інститутами влади. Саме такий підхід має знайти відображення у проекті реформування та Конституції.

Україна повинна стати парламентською республікою. Верховна Рада має бути наділена повноваженнями затверджувати склад і програму діяльності уряду, контролювати його роботу, висловлювати недовіру всьому уряду, прем'єр-міністру й окремим членам Кабінету Міністрів. За поданням прем'єр-міністра парламент призначатиме керівництво правоохоронної системи та силового блоку. До компетенції парламенту також буде передано призначення всеукраїнського референдуму, всеукраїнських і місцевих виборів.

Структура парламенту – одно- чи двопалатний – це предмет для обговорення. Оптимальним вбачається збереження однієї палати і скорочення депутатського корпусу до 300 осіб. Строк повноважень Верховної Ради також має бути скорочений з п'яти до чотирьох років. Це відповідає неодноразово перевіреному правилу: що більше повноважень, то менший строк. Оптимальною системою виборів у цьому випадку буде пропорційна система. Парламент повинен перетворитися на повноцінний законодавчий орган, а не на ансамбль яскравих особистостей. Ослаблення його представницької функції компенсується розширенням повноважень місцевих рад. За результатами виборів у парламенті оформляється коаліція. Спрощується й механізм розпуску парламенту, залежно від його спроможності сформувавши коаліцію та призначити уряд.

Важливий момент: на 5–10-річний перехідний період парламентська коаліція повинна забезпечувати максимальний консенсус різних регіонів, політичних і соціальних груп. Це дозволить за ці перехідні 5–10 років відновити соборність, політично й гуманітарно зшити схід і захід, зняти конфліктність і забезпечити продуктивну законотворчу роботу. Тому в проект Конституції пропонується закласти

новий принцип утворення коаліції. Її формують фракції партій, які в сукупності набрали найбільшу кількість голосів не менш ніж у трьох чвертях регіонів України.

Інститут президентства має зберегтися, але тільки як стабілізатор системи, що активується в ситуації політичних криз. Обсяг його повноважень має бути істотно переглянтий. Шанс на проведення авторитарної політики в державі потрібно звести до нуля.

На відміну від чинної редакції Конституції, президент не повинен мати впливу на ухвалення соціально-економічних рішень і діяльність КМУ. "Конкуренцію" за повноваження між президентом і прем'єр-міністром потрібно усунути. Це забезпечить не тільки реалізацію принципу поділу влади, а й повноцінне функціонування її гілок у рамках своєї компетенції. Кабінет Міністрів України стає вищим органом у системі виконавчої влади. На уряд покладається вся повнота відповідальності за реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики держави. Прем'єр-міністр посилює вплив на сфери зовнішньої політики, безпеки та обороноздатності. Щоб уникнути узурпації повноважень, відповідальні рішення прем'єр-міністра в цих сферах ухвалюються колегіально на засіданні Кабінету Міністрів і за поданням профільних відомств.

Для того щоб підвищити ефективність і змістовність роботи виконавчої влади, у Конституції запроваджується нова модель формування коаліційного уряду – на конкурентній основі. Кандидати у прем'єр-міністри пропонують свої варіанти урядової програми та персонального складу уряду, які затверджує парламент. Крім іншого, це полегшить подолання урядових криз, оскільки завжди буде присутній альтернативна.

У новій Конституції мають бути чітко регламентовані повноваження центральної та місцевої влади. Контроль за діяльністю влади на місцях має бути переданий Кабінету Міністрів. Для реалізації функцій виконавчої влади в адміністративно-територіальних одиницях мають бути створені представництва уряду, а кандидатура голови представництва має узгоджуватися з місцевою радою.

Поява на місцях представництв КМУ зробить реалізацію державної політики більш оперативною та успішною, ніж у нинішніх умовах. Очільники місцевих державних органів перестануть бути "слугою двох панів" – президента і Кабінету Міністрів.

Водночас попереднє погодження керівників представництв уряду на місцях із місцевою радою відповідної адміністративно-територіальної одиниці дозволить вирішити кілька завдань. По-перше, створити інституціональний механізм урахування позиції органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси відповідних громад. По-друге, дозволить знизити ймовірність протистояння між відповідною місцевою радою та урядом у подальшій роботі.

Функції представництв КМУ на місцях будуть значно вужчі, ніж функції місцевих державних адміністрацій. Їхні функції не повинні дублювати функції структур самоврядування. Ситуація, коли держава і самоврядування перекладають відповідальність одне на одного, буде неможливою. Це дозволить повною мірою реалізувати принципи децентралізації влади

і одночасно гарантувати відповідальність реалізації державної політики на місцях.

У проект нової Конституції має бути закладено і новий підхід до організації судової системи. Будуть надані додаткові гарантії доступності правосуддя для громадян, зокрема спрощення порядку здійснення судочинства. Також має бути конституційно гарантована широка самоврядність судової влади.

Разом із тим необхідно істотно розширити повноваження Конституційного суду. КСУ слід надати право розглядати конституційні скарги громадян або юридичних осіб на судові рішення, перевіряти на відповідність Конституції акти органів місцевого самоврядування.

Переконаний, що запропонована мною версія не єдина. Підходів і точок зору є дуже багато. Вважаю дуже важливим, щоб усі вони стали предметом обговорення. У цьому бачу одну з основних умов успішності роботи над новим Суспільним договором, якого вже давно чекає від політиків українське суспільство (*Дзеркало тижня* (http://gazeta.dt.ua/internal/konstituciyna-reforma-noviy-suspilniy-dogovor-chi-permanentniy-konflikt_.html). – 2016. – 29.01).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Для успішного завершення дел по Майдану необхідно окончательно принять изменения в Конституцию в части судебной реформы.

Президент Украины Петр Порошенко убежден, что судебная реформа станет залогом успешного расследования дел активистов Революции достоинства.

"Главное, что необходимо для успешного завершення дел по Майдану – это окончательно принять изменения в Конституцию в части судебной реформы, которая предусматривает глубокое очищение судов", – говорится в обращении президента к украинцам в связи с днем памяти Героев Небесной сотни.

Президент Украины Петр Порошенко заявляет, что следствие располагает соответствующими доказательствами в

отношении заказчиков, организаторов и исполнителей убийств во время Революции достоинства.

"Следствие воссоздало канву событий. Оно не только знает заказчиков, организаторов и исполнителей, но уже имеет соответствующие доказательства. Оно установило роль и место каждого в преступном сговоре, результатом которого и стало массовое уничтожение людей. И даже распиленное оружие, из которого убивали, найдено и восстанавливаются его серийные номера", – говорится в обращении главы государства к украинцам в связи с Днем Героев Небесной сотни (*Телеграф* (<http://telegraf.com.ua/ukraina/politika/2314606-prezident-sudebnaya-reforma-zalog-uspeshnogo-rassledovaniya-del-maydanovtsev.html>). – 2016. – 20.02).

Глава уряду А. Яценюк виступає за проведення референдуму щодо змін до Конституції України. Про це прем'єр заявив у своєму зверненні в ефірі українських телеканалів ввечері 24 січня.

"Настав час, щоб український народ сказав своє слово, якою має бути нова Конституція у новій європейській Україні. Ніхто, окрім народу України, не має права визначати, яким буде Основний закон", – додав Яценюк.

За його словами, референдум щодо Конституції "і є прямим народовладдям".

"Нова Конституція – це новий суспільний договір – між громадянами і владою, яку вони обрали, про розподіл прав і відповідальності всередині влади, між президентом, урядом і парламентом, договір про взаємини між центром і регіонами. Договір про створення нового, чесного суду, а не перепризначення чинного. Договір про чітку геополітичну мету Україні", – зазначив прем'єр (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2016/01/24/7096518>)). – 2016. – 24.01).

"У нас историческая ответственность перед украинским государством. Никогда наша страна не сталкивалась с такими вызовами. Последний раз это было сто лет назад, и мы потеряли тогда государство. В этот раз этого не будет", – підкреслює прем'єр-міністр України А. Яценюк в програмі "Право на владу" на каналі "1+1".

Глава правительства отметил, что Конституция Украины "такая сложная, что заложила институциональный конфликт между Президентом и исполнительной ветвью власти, которой является правительство страны": "Этот институциональный конфликт закончился в 2005 году коллапсом демократической коалиции, досрочными выборами и возвращением Януковича".

"У нас с Президентом совместно была задача – этого не допустить", – підкреслює Арсеній Яценюк.

"Личное надо откладывать в сторону. Это дает нам возможность вместе с Президентом Украины и с его фракцией, как бы это ни было сложно, голосовать за законы, принимать

решения, подписать Соглашение о зоне свободной торговли с Европейским Союзом, ввести безвизовый режим, увеличить финансирование армии, двигать все сложные, необходимые реформы", – підкреслює він (*Електронні вісти* (<http://elvisti.com/node/179424>)). – 2016. – 12.02).

Відновлення довіри – одне з головних завдань судової влади. Про це заявив заступник Глави Адміністрації Президента України Олексій Філатов під час спільного засідання представників органів судової влади України щодо підсумків роботи судів у 2015 році. "Мусимо констатувати, що у 2016 рік судова влада ввійшла майже з тими ж низькими показниками суспільної довіри, що були торік", – зазначив він.

О.Філатов нагадав, що трагічні події дворічної давнини були пов'язані з однією з одвічних проблем української держави і суспільства – відсутністю реалізації права громадян на справедливість. "Люди вийшли на вулицю і загинули не тільки за європейський вектор розвитку держави, а, передусім, задля поновлення справедливості. При цьому, цілий ряд суддів – так само, як і органи державної влади в цілому – не продемонстрували під час подій Революції Гідності відданість принципу верховенства права. І поки ми не проведемо перезавантаження системи, довіра громадян до суду не відновиться", – зауважив він.

При цьому, перезавантаження повинно здійснюватися правовим шляхом, в межах Конституції та процедур, встановлених законом, з обов'язковим дотриманням прав суддів. Перезавантаження судової системи не має відбуватися методами, продиктованими ситуативною політичною доцільністю.

Як проектом змін до Основного закону в частині правосуддя, так і чинним законом "Про забезпечення права на справедливий суд" передбачена процедура оцінювання суддів, яка нещодавно розпочата Вищою кваліфікаційною комісією суддів. "Оцінювання – єдиний правовий, неполітичний шлях оновлення судової влади. І його успішне проведення має

стати основою відновлення довіри громадян до суду", – сказав О.Філатов.

Оцінювання суддів є нормальною європейською практикою та проводиться в багатьох країнах на регулярній основі. І судді, які впевнені у своєму професіоналізмі та етичній поведінці, можуть підтвердити чистоту своїх доходів та майна, дотримуються вимог антикорупційного законодавства, не повинні мати ніяких проблем з проходженням цієї процедури.

У той же час, за словами заступника Глави Адміністрації Президента України, суддям, які зневажають та спотворюють закон, залучені до корупційних схем, сформували свої статки нелегальним шляхом, не місце у судовій системі. Тому процедура оцінювання має бути акцентована не тільки і не стільки на перевірці професійних знань, скільки на перевірці доброчесності судді (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/news/vidnovlennya-doviri-odne-z-golovnih-zavdan-sudovoyi-vladi-ol-36783>)). – 2016. – 22.02).

Проект змін до Конституції, що вже прийнято в першому читанні, відкладає ратифікацію Римського Статуту Україною ще на довгих 3 роки. Про це заявив генеральний секретар міжнародної організації "Парламентарії за глобальні дії Девід Донат-Каттін.

Донат-Каттін наголосив, що Україна досі не є державою-учасником Міжнародного кримінального суду і не має змоги брати участь у роботі суду, зоча юрисдикція МКС на неї поширюється.

"Ми вважаємо, що було б логічно скасувати відтермінування ратифікації Римського статуту на три роки, яке зараз передбачене змінами до Конституції", – зазначив він.

"Ми дуже сподіваємося, що Рада й президент за підтримки громадянського суспільства знайде шлях, як скоротити цей термін до максимум одного року і підтримають курс міжнародного правосуддя, особливо стосовно жертв конфлікту на Донбасі", – додав він.

"Ратифікація Римського статуту буде гарантувати неможливість уникнення

покарання за міжнародні злочини і, таким чином, стане новим початком для мирних переговорів, де лідери будуть прагнути до досягнення реального, тривалого і справедливого миру, незалежно від того, буде це відбуватися у форматі "Мінськ-3" або в будь-якому іншому", – сказав він

Парламентарії за глобальні дії (ПГД) є найбільшою транснаціональною мережею членів парламентів з усіх регіонів світу, які підтримують ефективне функціонування Міжнародного кримінального суду і подолання безкарності (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/17/7099279/>)). – 2016. – 17.02).

2 лютого, офіційний представник Європейської зовнішньополітичної служби (ЄВС) повідомив, що ЄС сподівається на швидке ухвалення Верховною Радою в остаточному читанні конституційних поправок щодо судової влади. "Сьогоднішнє голосування у Верховній Раді щодо конституційних поправок, що належать до судової влади, є важливим кроком на шляху зміцнення судової системи, підвищення її ефективності, забезпечення її незалежності та неупередженості, і боротьби з корупцією", – йдеться в комюніке представника ЄВС. Повідомляється, що процес, здійснений у 2015 році в Конституційній комісії і відповідних робочих групах, був інклюзивним. Пройшли консультації з громадянським суспільством та експертами. У Брюсселі прийняли до відома, що українська влада скористалася думкою Венеціанської комісії Ради Європи та врахували значну частину її рекомендацій. "Реформування судової системи у відповідності з європейськими стандартами є давнім зобов'язанням, яке буде сприяти консолідації верховенства права і яке є ключовою умовою успіху проведених політичних і економічних реформ в Україні. Це має принципове значення для українського народу", – сказано в комюніке (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/POLITICS/yevrosoyuz-pobachiv-progres-u-sudoviyi-reformi-v-ukrayini-198600_.html)). – 2016. – 3.02).

У фракції "Самопоміч" вважають неприйнятними запропоновані зміни до Конституції щодо децентралізації та виступають за тимчасову ізоляцію окупованих територій.

Голова фракції Олег Березюк на зустрічі зі співдоповідачами Моніторингового комітету ПАРЄ Хорді Хукслою та Акселем Фішером заявив, що внесення змін до Конституції щодо децентралізації є неприйнятним через "особливий статус Донбасу" та вшити в них "узурпацію влади президентом".

"Шахрайство з внесенням змін до Регламенту стосовно конституційного процесу дискредитує будь-які зміни до Конституції, адже суспільний договір, укладений у шахрайський спосіб не буде сприйнятий народом, який є єдиним джерелом влади", – повідомляє прес-служба партії за результатами зустрічі.

"Тимчасова ізоляція окупованих територій є необхідною передумовою економічної, соціальної і політичної стабільності держави. Тільки сильна держава Україна може забезпечити звільнення та подальше повернення Донбасу", – йдеться в повідомленні (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/3/7097671/>). – 2016. – 3.02).

Партія "Батьківщина" та антикорупційний рух Валентина Наливайченка об'єднують свої сили для недопущення нової революції. Про це Юлія Тимошенко та Валентин Наливайченко заявили на спільній прес-конференції.

"Наші команди твердо стоять на необхідності якомога швидшої відставки уряду. Після того ми зобов'язані зробити все можливе, щоб сформувати новий технічний уряд, але якщо цього не вийде – наша спільна команда наполягатиме на дострокових виборах", – заявила Тимошенко.

На її думку, залишення цього уряду і консервація влади може призвести до вибуху в суспільстві.

Також Наливайченко та Тимошенко виступили за зміни до Конституції.

"Ухвалення нової принципово іншої, сучасної Конституції України. Нова

Конституція повинна принципово відрізнятись всіма складовими договору громадян України і влади", – зазначила Тимошенко.

"Виникає питання, як розробити нову Конституцію – узгодити її з людьми. Громадянське суспільство пропонує прийняти закон про конституційні збори, або асамблею. Асамблею сформувати, як непарламентську, громадську для розробки нового справедливого і зрозумілого проекту. Це був би добрий шлях, але, на жаль, для нас він не можливий в умовах кланової змови в українському парламенті зараз. Ми впевнені, що такий парламент цей закон не ухвалить", – зазначив Наливайченко (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/12/7098736/>). – 2016. – 12.02).

Очевидно, вирішивши підстрахуватися із можливим рішенням Конституційного Суду щодо трактування поняття "чергової сесії" у питанні змін до Основного Закону, пропрезидентська коаліція разом з тепер вже чи не постійними своїми союзниками по голосуванню – "Опоблоком", групами "Відродження" та "Воля народу" – реалізувала хитрий хід: внесла зміни до статті 149 Регламенту Верховної Ради України щодо процедури внесення змін до Конституції України.

Отож, сьогодні сталася чергова сумна історія з багатостраждальними змінами до Конституції про так звану децентралізацію і спецстатус Донбасу.

Фактично, 229 народних депутатів-прихильників президентських змін до Конституції, проголосувавши відповідні зміни до Регламенту ВР (реєстр. №3812) здійснили ревізію ст. 155 Конституції України, та й загально Розділу XIII (який, нагадаю, можна змінити не лише конституційною більшістю, а і затвердити це на Всеукраїнському референдумі).

Отож, після сьогоднішнього голосування за зміни у Регламенті: "... якщо законопроект про внесення змін до Конституції України (який за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України) був попередньо схвалений Верховною

Радою і не був розглянутий на наступній черговій сесії після попереднього схвалення, то такий законопроект розглядається Верховною Радою на наступній за нею черговій сесії”.

"Тобто, якщо Янукович свого часу змінював процедуру розгляду змін до Конституції через Конституційний Суд, то Порошенко сьогодні – через 229 голосів у парламенті", – зауважив М. Томенко.

"До честі юристів Головного науково-експертного управління ВР: у своєму висновку вони нагадали про рішення КСУ 2002 року, що "...питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно", тобто без ніяких переносів чи перерв! Отож, ця "група 229" ухвалила рішення і всупереч Конституції і чинного Рішення Конституційного Суду!", – зауважив Микола Томенко (*Персональний сайт Миколи Томенка (<http://tomenko.ua/komentari/yanukovych-zminyuvav-konstytutsiyu-cherez-konstytutsijnyj-sud-a-poroshenko-cherez-zminy-u-rehamenti/>). – 2016. – 28.01*).

Президентские изменения в Конституцию приведут к тому, что в течение определенного времени (не менее двух лет) у главы государства сосредоточатся чрезмерные полномочия в сфере судебной власти.

В частности, как отмечает в своем особом мнении судья Конституционного суда Н. Мельник, речь идет об определении системы судов и формировании их состава. Таким образом, в случае принятия законопроекта № 3524 "О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)" политическое влияние на судебную власть вместо диверсифицированного станет концентрированным, что, как показывает так называемая судебная реформа 2010 года, только усилит зависимость судебной власти.

По словам судьи КСУ, документ подтверждает четко выраженную тенденцию нынешнего этапа конституционной реформы, которую выявили предыдущие законодательные инициативы о внесении изменений в Конституцию, рассмотренные

КСУ в 2015 году (№ 1776 и № 2217а). Тенденция эта заключается в снижении уровня независимости судебной и законодательной власти, уменьшении полномочий парламента, а также в расширении полномочий главы государства и увеличении его политического влияния в системе государственной власти.

"В условиях слабой демократии, общественно-политической нестабильности, отсутствия эффективной правовой системы и полноценного действия принципа верховенства права это может создать предпосылки для игнорирования базового конституционного предписания о том, что государственная власть в Украине осуществляется на принципах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную", – отмечает судья Мельник (*Пакурс (<http://racurs.ua/news/65236-sudebnaya-reforma-usilit-zavisimost-sudov-ot-prezidenta/>). – 2016. – 27.01*).

Оппозиция представила в Киеве собственный проект Конституции Украины. "Наша Конституция предусматривает создание общества равных возможностей с социально-ориентированной экономикой и реальной независимостью территориальных громад". Об этом заявил премьер-министр Оппозиционного правительства Борис Колесников, презентуя основы изменений в новую Конституцию Украины.

"Конституционные изменения, которые предлагает власть, могут быть лишь временными. Наши изменения предполагают продолжение Минского процесса, достижение мира. Мы предлагаем намного большие права для регионов в рамках независимости и территориальной целостности нашей страны. Что же касается национальной идеи, то главная суть национальной идеи – это создание общества равных возможностей", – подчеркнул Борис Колесников.

Он уточнил – это когда каждый член общества имеет равные возможности с рождения – в воспитании, образовании, медицине, социальном лифте. А для этого, убежден политик, необходимо построить социально ориентированную рыночную экономику и

создать такое правовое государство, в котором права и свободы граждан будут защищены.

"Нужно обеспечить культурные и гуманитарные свободы, стабильную политическую систему, широкие полномочия и финансовую независимость территориальных громад", – подчеркнул Колесников.

На презентации присутствуют министры Оппозиционного правительства, народные депутаты, эксперты по конституционному праву, представители региональных общественных организаций (*Daily.com.ua* (<http://daily.com.ua/ukraine/23-02-2016248512>)). – 2016. – 23.02).

Тех украинцев, которые совершили преступления против территориальной целостности и суверенитета страны, необходимо лишать гражданства, для чего следует внести соответствующие изменения в Конституцию Украины. Об этом в комментарии "Обозревателю" заявил народный депутат Олег Ляшко.

"Если люди осуществляют преступления против своей страны, то их должны лишать гражданства. Не позволять возвращаться сепаратистам и предателям в политическое поле, не позволять им становиться депутатами, мэрами, председателями городских советов, начальниками милиции", – отметил политик.

По его словам, "Радикальная партия" готовит проект соответствующих изменений в Конституцию.

"Такую инициативу можно внедрить на практике только тогда, когда в Конституцию будут внесены соответствующие изменения. И мы готовы под таким законопроектом подписаться. Мы готовим свой законопроект изменений в Конституцию в части лишения гражданства за сепаратизм и государственную измену. Ведь, по Конституции, никто не может быть лишен украинского гражданства. Когда мы обнародуем проект наших изменений, начнем собирать подписи", – сказал политик.

На вопрос "Обозревателя", не будет ли такая инициатива идти в разрез с европейским законодательством, Олег Ляшко отметил, что Украина в сложившейся ситуации должна себя защищать, и это один из способов.

"Я убежден, что Украина должна защищаться, и это один из способов защиты: жесткая реакция на любые проявления сепаратизма, измены внутри страны. Мы, безусловно, с уважением относимся к европейскому законодательству, европейским традициям, но, к примеру, в странах Балтии есть подобная практика, они лишают гражданства тех, кто совершают преступления в отношении своей страны, и тех, кто обвинен в сепаратизме", – попытожил народный депутат (*Обозревателю* (<http://obozrevatel.com/politics/21083-prestuplenie-i-nakazanie-v-parlamente-hotyat-izmenenij-v-konstitutsiyu-v-chasti-lisheniya-grazhdanstva>)). – 2016. – 11.02).

9 февраля, участники инициативы "21 ноября" обнародовали коллективное заявление, в котором обращаются к украинской власти, политическим силам и гражданскому обществу Украины с предложением немедленно начать конституционный процесс, включающий в себя широкие общественные и экспертные обсуждения проекта нового Основного закона.

Кроме того, подавляющее большинство участников Инициативы "21 ноября" считают нужным созвать Конституционную ассамблею.

Полный текст заявления: "Заявление участников инициативы "21 ноября" об изменениях в Конституцию Украины (в части децентрализации) Мы, участники инициативы "21 ноября", обеспокоены ходом конституционного процесса и внимательно следим за тревожными изменениями в настроениях общества. Вопрос о внесении изменений в Конституцию Украины приводит к значительному расколу в обществе.

Подавляющее большинство граждан не понимает сущности изменений, и многие из них считают, что изменения вносятся под внешним давлением. Более того, довольно значительная часть граждан уверена, что эти изменения несут угрозу территориальной целостности Украины. Даже те политики, которые сами абсолютно уверены в беспочвенности этих опасений, не имеют права пренебрегать такими

настроениями в обществе и не считаются с ними.

Публичная коммуникация власти с гражданами Украины, направленная на разъяснение сути конституционных изменений, полностью провалена. По поводу этих вопросов в обществе нет ни понимания, ни единства, ни доверия.

В дополнение к этому, значительная часть экспертов-юристов считает, что процедуры внесения изменений в Конституцию Украины были неоднократно нарушены, и такая оценка также достаточно распространена в обществе. Сложилась очень опасная ситуация, когда легитимность процесса внесения изменений в Конституцию ставится под вопрос, и это может в конце создать угрозу легитимности самой Конституции. В последний раз подобные процессы привели к ряду событий, которые имели трагические последствия, которые Украина искупает до сих пор.

На этот раз последствия могут быть еще более трагичными. Конституция является высшим законом, требует абсолютной легитимности и абсолютного доверия. На данный момент доверие граждан подорвано, а это грозит и легитимности. Доверие может быть восстановлено только путем привлечения широких слоев граждан к конституционному процессу. Единственным способом восстановления доверия и уменьшения социально-политической напряженности, связанной с Конституцией, является развертывание инклюзивного конституционного процесса.

Украина имеет уникальный шанс изменить общественные отношения путем создания новой Конституции демократическим путем. Новый общественный договор, о котором много говорится после Майдана, должно воплотиться в новую Конституцию. Мы предлагаем немедленно начать конституционный процесс, включающий в себя широкие общественные и экспертные обсуждения проекта новой Конституции, а в конце созыва Конституционной ассамблеи".

Заявление подписали участники группы "21 ноября" (*TCH* (<http://ru.tsn.ua/ukrayina/>

aktivisty-prizvali-provesti-obschestvennye-slushaniya-izmeneniy-v-konstituciyu-otnositelno-decentralizacii-576737.html). – 2016. – 9.02).

Пресс-служба Коалиции гражданского общества "Народная Конституция" заявляет о начале информационной кампании, направленной против инициаторов принятия новой Конституции путем проведения Учредительного собрания, Всеукраинского референдума и изменения действующей процедуры принятия Основного Закона государства. Об этом идет речь в заявлении, которое было распространено 16 февраля 2015 г.

"Мы сожалеем, что в процесс дискредитации прибегают действующие народные депутаты, которые представляют демократическое большинство. Они откровенно манипулируют фактами и умышленно искажают идеи и цели деятельности Коалиции "Народная Конституция", – подчеркивают авторы заявления.

Пресс-служба Коалиции также констатирует, что "причастность этих народных депутатов к правящему политическому классу, не способствует их объективности и беспристрастности, которую они демонстрировали ранее, до избрания в Верховную Раду Украины".

"Данные "горячие" оценки мы списываем на отсутствие жизненного и политического опыта, а также нежелание разобраться в целях и подходах, которые предлагает Коалиция, прежде чем делать предвзятые политические выводы", – говорится в заявлении.

"Мы еще раз подчеркиваем, что Коалиция гражданского общества "Народная Конституция" не является филиалом какой-либо политической партии, а также не представляет интересы ни одного иностранного государства, подчеркивают коалицианты. – Вся деятельность Коалиции направлена исключительно на создание (на основе американского и европейского опыта, а также недавнего опыта Исландии и Туниса) нового Общественного договора".

"Этот процесс должен пройти в несколько этапов: широкие общественные слушания, юридическая экспертиза, Учредительное собрание. Результатом должно стать написание народом новой Конституции Украины, которая должна быть утверждена на Всенародном референдуме", – говорится в заявлении.

"Принятие Конституции руками и усилиями исключительно политических элит стало одной из причин постоянной политической нестабильности, общественных конфликтов и невозможности демократической трансформации украинского государства.

Любые попытки внесения частичных изменений в Основной Закон, партийные призывы написать очередную редакцию Конституции или политическое движение за конституционный референдум – лишь политические имитации (часто опасные) настоящего конституционного процесса", – заявляют авторы текста.

Они также напоминают, что 24 сентября 2015 года члены гражданского общества, подписав Меморандум о формировании коалиции гражданского общества "Народная Конституция", "фактически начали процесс создания общественного диалога между гражданами Украины. В ноябре 2015 года провели всеукраинский тур с целью обсуждения на экспертном и общественном уровне принципов общественного договора. Коалиция выполнила значительный объем работы для формирования мнения о том, что нужно гражданам Украины в это трудное для страны время".

Результатом совместной работы стал созданный нами проект закона "О процедуре подготовки проекта новой Конституции Украины", который был подан в Верховную Раду Украины и зарегистрирован 18 января 2016 под № 3781.

Законопроект определяет механизмы принятия новой Конституции через Учредительное Собрание, которая будет написана и принята на референдуме народом Украины.

"Мы убеждены, что, несмотря на давление и манипуляции, общественный процесс по

написанию нового Общественного договора будет продолжаться", – подчеркивается в заявлении (*Главком* (<http://glavcom.ua/news/362204.html>)). – 2016. – 16.02).

Коалиция гражданского общества "Народная Конституция" обратилась к спикеру Верховной Рады Владимиру Гройсману в ответ на его обращение с призывом поддержать новую процедуру принятия Конституции. Соответствующее обращение обнародовала пресс-служба организации.

В обращении сказано, что "Народная Конституция" 24 сентября 2015 года, подписав Меморандум о формировании коалиции гражданского общества, фактически начала процесс создания общественного диалога между гражданами Украины. В ноябре 2015 года провела всеукраинский тур с целью обсуждения на экспертном и общественном уровне принципов общественного договора.

"Не обладая столь колоссальным административным ресурсом, как исполнительная или законодательная ветвь власти, коалиция, выполнила значительный объем работы для формирования мнения о том, что нужно гражданам Украины в это трудное для страны время. Результатом совместной полугодовой работы стал созданный нами проект закона "О процедуре подготовки проекта новой Конституции Украины", который был подан в Верховную Раду Украины и с трудом зарегистрировано 18 января 2016 под № 3781", – говорится в сообщении.

"Законопроект определяет механизмы принятия новой Конституции как Нового общественного договора, который будет написан народом Украины после широких общественных обсуждений, и проведение Всеукраинского Референдума", – сообщает пресс-служба организации.

В законопроекте, в частности, прописан детальный механизм выхода Украины из кризиса. Прописана новая процедура принятия коллективного народного решение выхода из кризиса: Конституционное собрание. "Проект Закона создан после встреч с гражданами

во всех регионах нашей страны, лучшими юристами по конституционному праву и экспертами", – добавили авторы документа.

В "Новой Конституции" уверяют, что каждое слово Проекта Закона обсуждалось с представителями гражданского общества, было одобрено членами Венецианской комиссии и экспертами по конституционному праву США.

"Гражданское общество выполнило работу за представителей власти Украины и дало инструмент. Теперь очередь Верховной Рады Украины выполнить свою работу, принять решение в интересах общества. Это последняя попытка для Верховной Рады и власти в целом запустить механизм выхода из кризиса необходимо сделать как можно быстрее.

Всех политиков, все организации, которые видят выход из кризиса через Новый общественный договор, мы приглашаем к открытому процессу, которым занимается неполитическая организация Коалиция гражданского общества "Народная Конституция", а также принять в свои партийные программы, если действительно они полагают, что общество нуждается в решении кризисных вопросов через Новый общественный договор", – говорится в сообщении.

В "Народной Конституции" просят политиков "отбросить все свои политические амбиции для решения главного вопроса современности – судьбы народа Украины" (*Главком (<http://glavcom.ua/news/363724.html>). – 2016. – 22.02).*

Во время войны Конституция должна быть неприкосновенной, а вносить в Основной Закон какие-то изменения – "это давать карт-бланш господину Путину". Такое мнение в эфире телеканала "112 Украина" экс-судья Конституционного суда В. Шишкин.

Он сообщил, что КСУ в течение времени своего существования уже примерно 5 раз давал заключение о возможности снятия депутатской неприкосновенности, "поэтому здесь вопрос лишь политической воли", считает он.

Однако лично Шишкин против внесения сейчас изменений в Конституцию, какой бы несовершенной она не была.

"В данном случае, когда у нас условия военного положения, менять в Конституции – это давать карт-бланш господину Путину. Конституция в этот период должна быть неприкасаема. Даже, если там позиции в этой Конституции, мы нуждаемся в позициях в 10 раз важнее, чем снятие депутатской неприкосновенности, я находился и буду находиться на позиции, что Конституция в это время должна быть нетронутой. В противном случае мы оправдываем агрессию Путина", – считает он.

Напомним, сейчас в парламенте обсуждается ряд изменений в Конституцию Украины, а именно относительно судебной системы, принципов местного самоуправления, а также статусов судей и народных депутатов в части снятия с них неприкосновенности (*112.ua (<http://112.ua/politika/vo-vremya-voyny-konstituciya-dolzhna-byt-neprikosnovennoy-eks-sudya-ksu-290871.html>). – 2016. – 10.02).*

В Украине сейчас разрабатывается как минимум три проекта новой Конституции страны, включающие одно из требований сторонников федерализации – выборы губернаторов. Об этом на пресс-конференции сообщил украинский политолог Кость Бондаренко.

По словам Бондаренко, президент Петр Порошенко не заинтересован в ослаблении своей власти и выступает категорически против выборов губернаторов. Так произошло в случае с Киевским облсоветом, который накануне потребовал не назначения, а избрания главы ОГА.

"Можно говорить, что сейчас происходит ревизия унитаризма в том виде, как он был заложен в 1996 году. Унитарность уже дискутируется. Президент – сторонник унитарной концепции. Но есть и много тех, кто говорит, что, возможно, нужен федеративный договор.

А представлявшая Украину в Венецианской комиссии юрист Марина Ставнийчук вообще заявила: "мы так долго боролись с федерализмом, что можем проспять конфедерализм", – отметил эксперт.

По его словам запрос на выборы своего губернатора уже сейчас существует в Одессе, Закарпатье, Запорожье и Днепропетровской области (*BBC* (<http://vvc.kiev.ua/news/7107>). – 2016. – 5.02).

Всенародный референдум по вопросу внесения поправок в Конституцию, провести который предложил премьер-министр А. Яценюк, не будет иметь легитимности, поскольку не отвечает требованиям самого основного закона страны, заявил эксперт по конституционному праву А. Москалюк.

Политолог отметил, что подобные изменения в Конституции сначала должен принимать парламент, функции народа – утверждать или нет предлагаемые поправки. Эти нормы глава правительства, как бывший юрист, явно знает, однако это не мешает ему использовать безграмотность остальных в своих целях.

"Это громогласные заявления, которые абсолютно не отвечают конституционным нормам. Этап принятия изменений на уровне ВР нельзя обойти. Хотя, конечно, у нас можно ожидать, чего угодно", – сказал эксперт в эфире радиостанции "Голос столицы" (*KievSMI* (<https://kievsmi.net/novosti/economics/138229-moskalyuk-avtoritet-konstitucii-ukrainy-davno-podorvan.html>). – 2016. – 26.01).

Стране нужна новая Конституция, которая бы ликвидировала борьбу между Президентом и премьером. Такое мнение "Аналитической службе новостей" (АСН) выразил народный депутат Украины, бывший председатель Донецкой областной государственной администрации, бизнесмен Сергей Тарута.

"Это попытка перекроить Конституцию под себя, создавая видимость передачи полномочий на места, а на самом деле оставляя сильные властные рычаги у себя", – заявил он.

Политик уверен, что Украине нужна новая Конституция.

"Конституция устарела. Нужен новый общественный договор и новая Конституция, которая убрала бы борьбу между Президентом и премьером. Нам не нужна президентская

республика, а нужна парламентская", – добавил Тарута.

Кроме того, он отметил, что необходимо реально передать властные полномочия территориальным громадам, а также сократить количество чиновников, а предоставление услуг – автоматизировать.

"У правительства должны быть только функции относительно политической стратегии той или иной отрасли, а не рычаги влияния на финансовые потоки", – считает народный депутат.

Он также добавил, что не обойтись и без проведения судебной реформы, "но не под Президента, а такой, в которую поверят инвесторы" (*АСН* (<http://asn.in.ua/ru/news/opinions/31275-strane-nuzhna-novaja-konstitucija-kotoraja-by-likv.html>). – 2016. – 2.02).

Принятие предлагаемых президентом Петром Порошенко изменений в Конституцию может усилить общественное противостояние, считает народный депутат от фракции "Самопомич" Руслан Сидорович.

"Конституция – это некий общественный договор между народом и властью. Этот договор должен приниматься только тогда, когда на это имеется согласие общественности. Абсолютно очевидно, что на изменения в Основной закон, которые вносит президент Украины нет согласия и, тем более, поддержки со стороны людей. Кроме того, если мы говорим о 18-м пункте переходных положений в проекте изменений, то это вообще пункт, который навязан Украине извне.

В истории уже имеются негативные примеры подобного навязывания со стороны Запада и результаты таких подходов к изменению в Конституцию. Это пример бывших югославских стран Хорватии и Боснии. В своё время Босния пошла на поводу у своих европейских партнёров и сегодня эта страна относится к категории, так называемых, "failed states", несостоявшихся стран", – отметил Сидорович.

По его словам, в вопросе принятия изменений в Конституцию украинская сторона

не должна слепо следовать указаниям Запада (*РИА Новости Украина* (<http://rian.com.ua/politics/20160126/1004193715.html>). – 2016. – 26.01).

Половина громадян України (50%) взагалі не читали текст Конституції, свідчать дані опитування "Демократичних ініціатив" і КМІС. Кожен третій (33%) стверджує, що читав окремі розділи, 4% заявили, що знайомі з Конституцією за публікаціями в ЗМІ, 12% заявили, що читали всі розділи цілком.

Серед більшості опитаних (88%) зберігається переконання, що вищі органи державної влади і посадові особи постійно або час від часу, порушують Конституцію. Близько половини (52%) вважають, що це порушення є постійним, систематичним.

Більшість населення (67%) вважає, що Конституцію необхідно змінювати, в тому числі 28% вважають це нагальним питанням,

яке необхідно вирішувати негайно, а 39% вважають, що такі зміни потрібні, але не зараз, а тільки після стабілізації ситуації в країні. Лише кожен десятий опитаний не бачить необхідності в зміні Конституції, а близько чверті не сформувала певної думки.

Опитування було проведено фондом "Демократичні ініціативи" і Київським міжнародним інститутом соціології з 15 по 25 грудня 2015 року серед 2040 осіб. Похибка вибірки не перевищує 2,3%. Дані опитування фонду "Демократичні ініціативи" та Центру Разумкова, проведеного в липні 2015 року, показали, що 48% українців вважають, що нова українська влада не досягла прогресу в проведенні реформ. При цьому 51% зізналися в тому, що не готові докладати особисті зусилля заради успіху реформ в країні (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/UKRAINE/bilshist-ukrayincivne-chitali-konstituciyu-ale-vimagayut-yiyi-zminiti-198060_.html). – 2016. – 29.01).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

В. Шаповал, экс-судья КС, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Украины

Если Конституция нужна для умиротворения Донбасса и партнеров – это "подтирочная бумажка"

То, что депутаты пытаются сделать с толкованием сроков принятия изменений в Конституцию, – плутовство, считает соавтор Основного закона Шаповал

Судья Конституционного суда в отставке, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Украины Владимир Шаповал называет обращение 51 народного депутата в Конституционный суд плутовством.

В комментарии *Сегодня.ua* он рассказал, что в 1994-1996 годах был членом рабочей группы, которая подготовила проект Конституции, в частности XIII раздела "Внесение изменений в Конституцию". Именно нормами этого раздела депутаты и власть сейчас пытаются манипулировать с помощью решения Конституционного суда, чтобы не принимать

поправки в Конституцию во втором чтении до конца текущей сессии (2 февраля).

"Я и еще два члена рабочей группы Конституционной комиссии, а была такая в свое время в 1994-1996 годах, в конце января 96 года я и еще два члена рабочей группы дописывали 13 раздел Конституции. Потому что проект в Конституционной комиссии предварительно рассмотрели, но не было XIII раздела и переходных положений. Такая мировая практика, что нельзя изменения в Конституцию принять за один день. Как говорят американцы, надо посоветоваться с подушкой. Сначала мы думали, что первое голосование по изменениям в Конституцию должен провести один созыв парламента, а второе – другой созыв, чтобы растянуть процедуру примерно на 5 лет. Но

потом решили, что это слишком сложно, хотя в некоторых странах такое есть", – рассказал нам Владимир Шаповал.

Судья Конституционного суда в отставке поясняет, что если на "следующей очередной сессии" голосование произойдет и не будет 300 голосов, либо голосование не произойдет, все надо начинать сначала. "То есть, процесс изменений относительно децентрализации, отдельных районов Донбасса и т.д. – все нужно начинать сначала с учетом других норм Конституции. Я убежден, что все, начиная с президента, заканчивая 51 депутатом, которые подписали обращение в Конституционный суд, прекрасно понимают, что здесь все однозначно. Но то, что пытаются сделать, – плутовство. Подключили юристов, которые обсуживают власть. Юристы нашли, что в регламенте Верховной Рады есть разные словосочетания. В одном месте пишут так, скажем, на "следующей очередной сессии". А в других местах пишут: "на очередной сессии, которая состоялась после конкретной очередной сессии". И из этого делают вывод о том, что возможны изменения (в Конституцию – Авт.) не на следующей очередной сессии, а на любой другой", – говорит Шаповал.

По его словам, если бы авторы XIII раздела Конституции так считали, то написали бы: "на одной из следующих очередных сессий", либо "в дальнейшем рассматривается Верховной Радой..." без определения времени. "Но мы так не написали, потому что прекрасно все понимали и считали, что все и так ясно. Сейчас ссылаются на то, что такое решение Конституционного суда нужно, чтобы умиротворить Донбасс. Не

так Донбасс, как наших западных и не только партнеров и друзей. Но если для этого нужна Конституция, тогда извините, это "подтирочная бумажка", – объяснил Владимир Шаповал.

Также, по его мнению, есть очевидное недоверие к самому составу Конституционного суда. "У меня есть убеждение, что там проблем не будет (КС вынесет положительное решение по обращению 51 депутата – Авт.). Они заложники. Обратите внимание, что одна из подписанток обращения в КС, нардеп от БПП, уже заявила, что Конституционный суд примет решение в кратчайшие сроки. Наверное, она о чем-то знает. В составе Конституционного суда сейчас, по-моему, три или четыре вакансии не заполнены. В том числе, две вакансии не заполняются президентом", – считает судья Конституционного суда в отставке.

Владимир Шаповал напоминает, что 24 февраля 2014 года Верховная Рада приняла постановление, которым уволила судей, назначенных по квоте парламента в связи с нарушением ими присяги. "Одновременно ВР рекомендовала президенту уволить двух судей, назначенных по его квоте, и еще четырех, назначенных по квоте съезда судей. То есть, мы имеем шесть человек, которые находятся под уголовным преследованием (за возврат Конституции 1996 года – Авт.). Вряд ли из них кто-то настолько смелый и профессиональный, что проголосует как-то иначе", – попытожил Шаповал (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/eks-sudya-ks-esli-konstituciya-nuzhna-dlya-umirotvoreniya-donbassa-i-partnerov-eto-podtirochnaya-bumazhka-684634.html>). – 2016. – 20.01).

В. Шаповал, член-кореспондент НАН України, суддя Конституційного суду України у відставці

"Не сотвори собі... гаранта"

Звісно, вітчизняний Основний Закон – це не юдейсько-християнський Декалог, не Закон Божий. До того ж наше державне буття не видається життям "з новим і праведним законом" або життям завжди за чинними

законами.

Водночас аналіз Конституції і практики її застосування дозволяє за аналогією (Господи, прости) сформулювати, припустимо, конституційні заповіді. Їх також може бути

десять, і їх також порушують і влада, і звичайні громадяни. Наприклад, "не називай імення Конституції нашої надаремно". Адже скільки разів різні державні посадовці вживали слово "конституція" для пояснення своїх неконституційних дій! Скільки сказано слів про верховенство права без розуміння його смислів!

Або ще одна заповідь – "Не сотвори собі гаранта". Починаючи з 2000 р. у більшості владних кабінетів виставляли "канонічний" портрет або навіть портрети президента. При цьому портрет на столі був, як правило, розвернутий не у бік посадовця, що сидить за ним, а у бік того, хто заходить до кабінету, тобто "на камеру". З цього приводу можна згадати В.Маяковського: "Двоє в кімнаті. Я і Ленін – фотографією на білій стіні". Але, поза сумнівом, почуття поета і посадовців за столами у переважній більшості випадків принципово різні. Неможливо повірити, що всі урядовці й інші чиновники сприймали і сприймають президента як кумира. До речі, кумир у церковному розумінні – це ідол.

На формулювання заповіді "Не сотвори собі кумира" провокує сама Конституція, у статті 102 якої прямо йдеться про президента як гаранта у визначених сферах. Очевидно, що слово "гарант" для частини громадян є магічним – воно вабить і заворожує. По-перше, у контексті Основного Закону це слово вказує на того, хто всім нам нібито щось гарантує, тобто забезпечує. Відомо, що чимало громадян, уражених патерналістською свідомістю, готові тільки отримувати від держави замість бути причетними. Подяка волонтерам та іншим державникам, котрі доводять, що все не безнадійно. По-друге, конституційний термін "гарант" на рівні підсвідомості частини громадян творить образ чогось Правильного, Амбіційного і Потрібного, що здатне все вирішити і всіх захистити.

Унаслідок такої фетишизації терміна "гарант" нерідко підміняються місце і роль президента в механізмі влади, і громадян по суті кодується на сприйняття авторитаризму. Прикладом такої підміни слугують інформаційні повідомлення, що президент дозволив щось. З недавнього:

"президент дозволив іноземцям служити у Нацгвардії". Але ж він лише підписав ухвалений парламентом закон про внесення змін до закону про Національну гвардію. Насправді це парламент дозволив, а президент у межах своїх повноважень не заперечував.

Ще гірше, коли сам чинний президент публічно заявляє, що він, зокрема, із часом проведе референдум про вступ України до НАТО. Референдум з такого питання юридично можливий і політично необхідний, але президент України, на відміну від президентів більшості інших пострадянських держав, не має відповідного повноваження. Виникає дилема: або такі заяви – це самопіяр з навіюванням, або ми чогось не знаємо.

Уперше в Україні президента визначили гарантом у законі про внесення змін і доповнень до ще радянської конституції, який було ухвалено на початку лютого 1992 р. Нагадаю, що два місяці перед тим на референдумі затвердили Акт проголошення незалежності України і вперше обрали президента. Може виникнути думка, що тогочасному "начальству" марилися лаври першої особи у партійній ієрархії, до того ж прикрашені юридично невизначеним для цього випадку, але приємним для слуху терміном "гарант". Такі думки підживлює й уперше тоді вжитий щодо президента пафосний і трохи міліарний, однак не стандартний для української мови, термін "пост" замість юридично точного і зрозумілого "посада".

Мушу покаятися: будучи членом робочої групи конституційної комісії з підготовки проекту Конституції у 1994–1996 рр., проти всього цього активно не заперечував. Та настав "час збирати каміння". Примітно, що в нашого північно-східного сусіда визначили свого президента гарантом тільки восени 1993 р., коли ухвалили чинний основний закон. Юристи, причетні до підготовки його тексту, казали авторові цієї статті, що вони взяли до уваги і відповідний український досвід. Але їхньому основному закону, як і всім іншим, словосполучення "пост президента" невідоме.

Уперше термін "гарант" щодо президента було вжито в Конституції Франції 1958 р., яка

діє і нині. Відомо, що безпосередню участь у її підготовці брав Шарль де Голль. Відразу після Другої світової війни він оголосив свої погляди на організацію держави, в якій, на його думку, президентів мала належати роль гаранта й арбітра. За результат було те, що самі французькі автори назвали режимом особистої влади президента. Не думаю, що в нинішній Україні активна частина суспільства може спокуситися створенням такого режиму. Та й вітчизняного "де Голля" поки що не видно.

Важливо те, що в країнах, де президента визначено в конституції, зокрема, гарантом, це визначення слугує обґрунтуванню тверджень про його приховані, передбачувані або інші подібні повноваження. Такі оцінки пропонували також українські політики і юристи, їх можна знайти і в окремих актах Конституційного суду. Смісл відповідних оцінок у тому, що визнаються повноваження президента, які не зафіксовані в Конституції, але нібито випливають з його визначення гарантом. Вітчизняні коментатори фактично вигадані повноваження президента пов'язують і з екстремальними умовами. Наприклад – останніх двох років.

Тим самим обґрунтовуються дії президента поза межами його прямо встановлених повноважень. Однак такі дії заперечують ідеологію конституціоналізму, за якою передбачається обмеження влади визначеними в Основному Законі чіткими параметрами владарювання, а також їх суворим дотриманням. Більше того, вигадування повноважень президента означає ігнорування Конституції і мостить дорогу до диктатури. Додам, що згідно з Конституцією повноваження президента України встановлено виключно у самій Конституції, на що неодноразово вказував Конституційний суд навіть у його "найкращі роки". Це означає, що повноваження президента не можуть встановлюватися законами або в режимі своєрідного самозабезпечення актами самого президента. Про таке "самозабезпечення" автор уже писав на сторінках DT.UA (№28–29, 2015 р.).

З усього цього висновок, що до Конституції потрібно внести зміни, вилучивши з її тексту

положення про президента як гаранта. Цим позбудемося ще одного пострадянського спадку, який в умовах нашої країни несе загрози демократичному розвитку. Як паліатив можна спробувати встановити, що визначення президента гарантом вказує на його функції, які здійснюються тільки шляхом реалізації його повноважень, встановлених у Конституції. Так, функція гаранта додержання Конституції здійснюється через реалізацію права вето, права звертатися до Конституційного суду, обов'язку призначити референдум з питання внесення змін до окремих розділів Конституції тощо. Проте мало віри в надійність такого паліативу.

Для частини громадян магія може бути й у визначенні президента як глави держави. Для одних це визначення вказує на щось подібне давньоримському *pater familias*, тобто на сакрального "батька дому", для інших – на просто "начальника" держави чи загалом країни. Проте це не так. Між іншим, термін "глава держави" уперше було вжито в конституційному акті, ухваленому у Франції відразу після краху імперії Наполеона I. Тоді стверджували, що цей термін засвідчує функцію представництва держави, здійснювану главою держави королем.

Відповідно до класичної теорії конституціоналізму термін "глава держави" вказує на першість президента або монарха серед інших інститутів держави. Така першість є історично зумовленою, бо походження інституту глави держави коріниться в добу феодалізму, коли монарх був не тільки верховним носієм влади, а й вважався її суверенним джерелом. У наш час ця першість у різних країнах вказує не на обсяг і зміст повноважень глави держави, які залежно від прийнятої форми правління можуть суттєво різнитися, а на його іманентну функцію представляти державу у внутрішньому і зовнішньому середовищах.

Навряд чи хтось стверджуватиме, що, наприклад, президент ФРН або королева Великої Британії – це обтяжені повноваженнями суб'єкти влади. З іншого боку, є приклад президента США, який виступає одним з двох центрів політичної влади в країні (інший такий центр – конгрес). В Україні в умовах так

званої гібридної війни маємо ще й гібридну форму правління. Що це таке, чому так і "як із цим боротися" – про це окремо. При цьому необхідно враховувати, що місце і роль глави держави в механізмі влади значною мірою залежать від людських якостей відповідної особи, від того, наскільки ця особа адекватна суспільним очікуванням, від її політичної і загальної репутації, що зумовлює широку та об'єктивну повагу до неї.

Згадаймо хоча б колишнього президента Чехії В.Гавела, котрий в умовах парламентської республіки неодноразово виступав у ролі політичного посередника при виникненні різних внутрішньодержавних колізій і конфліктів. У цьому зв'язку процитую відомого німецького вченого К.Шмітта, який у своїй роботі "Гарант конституції" писав, що глава держави повинен мати "авторитет особливого роду", і його посередницька діяльність "не повинна конкурувати з іншими органами у сенсі експансії його влади, а також... має бути непомітною і ненав'язливою в реалізації". Однак для того, щоб стала можливою поява нашого власного "Гавела", потрібна, для початку і як мінімум, кардинальна реформа у сфері організації влади. Інакше ми будемо постійно продукувати президентів, що тяжіють до автократії.

У будь-якому разі призначення інституту глави держави не зведено лише до реалізації функції представляти державу. В усіх демократичних країнах він залучений до організації і здійснення виконавчої влади. Залежно від прийнятої в країні форми правління таке залучення є або реальним чи навіть вирішальним, або по суті ритуальним. Майже в усіх конституціях главу держави визначено головнокомандувачем збройних сил, наділено повноваженням розпускати парламент, правом вето, правом помилування і деякими іншими повноваженнями. При цьому, залежно від форми правління, він реалізує свої повноваження або на власний розсуд, або за фактичною згодою прем'єр-міністра.

У нашій Конституції і низці інших така згода має назву і форму скріплення відповідних актів президента підписами прем'єр-міністра

і уповноваженого на це міністра. Синонім скріплення – контрасигнування, причому в багатьох конституціях прямо застережено, що без скріплення (контрасигнування) акти глави держави не мають юридичної сили. Смісл цього застереження необхідно відтворити у реформованому Основному Законі, адже такі наслідки скріплення, зокрема, примушуватимуть президента і прем'єр-міністра до співпраці і відображатимуть рівень їхньої відповідальності.

Ще одним своєрідним реперним пунктом Основного Закону України можна вважати його статтю 90, в якій ідеться про право президента "достроково припинити повноваження" ВР. Проте 2007 року і 2014-го парламент після такого "припинення" повноважень продовжував їх здійснювати у повному обсязі до початку роботи парламенту нового скликання. Очевидний абсурд з огляду на формальну логіку і семантику слів "припинення повноважень". Схоже на танок небіжчика! Але жодної містики – просто у процесі доопрацювання проекту Конституції у парламенті в травні-червні 1996 р. такими словами, у зв'язку з якоюсь підозрою, замінили запропонований авторами проекту термін "розпуск парламенту".

Однак термін "розпуск парламенту" вжито в усіх конституціях, в яких передбачено відповідне повноваження глави держави. Нерідко розпуск відносять до системи стримувань і противаг у взаємовідносинах виконавчої і законодавчої влади і розглядають як балансир повноваження парламенту висловлювати недовіру уряду. Разом з тим головне те, що повноваження глави держави розпускати парламент сформульовано в конституціях не тільки як право, а й як обов'язок. Нерідко в конкретній конституції встановлено, що за однією підставою для розпуску глава держави може розпустити парламент (право), а за іншою – розпускає парламент, тобто повинен це зробити (обов'язок). Президент України за всіма визначеними Основним Законом підставами має право "достроково припинити повноваження" ВР, і це неправильно.

Однією з підстав для "дострокового припинення повноважень" ВР є несформування

протягом шістдесяти днів після відставки уряду його нового персонального складу. Така підстава для розпуску парламенту є по суті стандартною для практики світового конституціоналізму. Але у переважній більшості країн розпуск за цією підставою визначено як обов'язок, а не право, глави держави. Це зумовлено тим, що розпуск слугує засобом подолання недієздатності парламенту і забезпечення дієвості як самого парламенту, так і відповідального перед ним уряду. У застосуванні такого засобу глава держави не повинен мати вибору.

Звідси як мінімум проблемним є право (а не обов'язок) президента України "достроково припинити повноваження" ВР на розглянутій підставі. Маючи таке право, президент за відповідних обставин отримує можливість маніпулювати ситуацією, що виникла внаслідок несформування уряду у визначений строк. Про визнання такої можливості свідчать твердження деяких політиків у процесі формування чинного уряду, коли вони стверджували, що в разі, якщо склад уряду не буде сформований у встановлений Конституцією строк або буде сформований, але поза цим строком, президент може реалізувати право "достроково припинити повноваження" ВР через будь-який час після закінчення відповідного строку. Тобто парламент може бути "покараний", причому покарання має характер відкладеного. Тому у процесі комплексного реформування Основного Закону необхідно встановити для таких випадків обов'язок президента розпускати парламент і застерегти, що президент видає акт про розпуск невідкладно.

Не менше зауважень викликають дві інші підстави для "дострокового припинення повноважень" ВР. Нагадаю: якщо протягом одного місяця у ВР не сформовано "коаліцію депутатських фракцій" або якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Стосовно українського конституційного феномену "коаліції депутатських фракцій" все давно сказано. Тих, хто цікавиться деталями, адресу, зокрема, до одного з висновків Венеційської комісії (№339/005 CDL-FD(2005)015). Що ж до нездатності або, точніше, небажання тридцять

днів розпочинати пленарні засідання, то також давно вказано на безглуздість такої підстави. Пам'ятаю, як мучилися судді Конституційного суду, розтлумачуючи відповідне положення Конституції. Пам'ятаю слова одного з голів ВР, який заявляв, що за потреби один приходитиме до порожньої зали і починатиме пленарне засідання.

Нагадаю, що влітку 2014 р. більшість у ВР заявила про припинення існування коаліції і свідомо протягом місяця не формувала нової, щоб створити для президента формальну підставу для "дострокового припинення повноважень" ВР, що й було зроблено на взаємне задоволення. Гра? Так, але вона компрометує значення Конституції.

Тоді, можливо, варто у процесі її реформування замінити відповідні підстави для "дострокового припинення повноважень" ВР на право парламенту на саморозпуск? Саморозпуск парламенту не є унікальною практикою у світі, причому свого часу його можливість передбачалася в офіційному проекті Конституції. Принаймні така заміна є політично чесною. Бажано також, щоб чесність була загалом присутня в роботі над новою редакцією Конституції. У необхідності і неминучості цієї роботи немає жодних сумнівів. Одним з її результатів має бути створення демократичного в загальному розумінні інституту президента, а не абстрактного і тому непередбачуваного для країни гаранта (*Дзеркало тижня* (http://gazeta.dt.ua/internal/ne-sotvori-sobi-garanta_.html). – 2016. – 29.01).

А. Ткачук, директор по науке и развитию Института гражданского общества

С Конституцией или без, децентрализация началась. Теперь только – не навреди!

(Интервью)

Поговорить о децентрализации с, по сути, идеологом реформы – директором по науке и развитию Института гражданского общества Анатолием Ткачуком – показалось логично. Тем более в ситуации, когда единственная реформа новой власти, которая имеет свою идеологию и концепцию, кстати, принятую правительством, оказалась на грани провала. Желание Банковой связать (или прикрыть) специальный статус для Донбасса децентрализацией, а ее оппонентов – не допустить этого во что бы то ни стало, делают сугубо профессиональную и ключевую для страны реформу заложником амбиций политических элит.

Об этом, а также о возможных вариантах спасения децентрализации мы и говорили с Анатолием Ткачуком.

– Анатолий Федорович, похоже, ситуация с децентрализацией развивается по плану "Б". Какой путь нужно проделать реформе в обход Конституции, чтобы в итоге страна пришла в намеченную точку?

– Возможный провал голосования изменений в Конституцию в части децентрализации действительно не трагедия. Это первое и главное. Но трагедия в другом – наблюдать как политики походя уничтожают единственное, что на сегодня можно назвать реформой.

Однако, если нам удастся продержаться хотя бы до лета – похороны не состоятся. Точка невозврата будет пройдена. На основном низовом уровне – в громадах – реформа началась и идет, согласно закону об объединении громад. Более 8 процентов громад уже объединились. В марте будут довыборы, и мы подойдем к отметке в 10 процентов. Новая волна объединений пойдет с июля, когда люди реально увидят результаты бюджетной децентрализации. Изменения же в Конституцию нужны для того, чтобы на уровне районов и областей передать исполнительную власть советам, а

также ввести институт надзора (префектов – как кто-то назвал эту институцию в проекте изменений к Конституции). Но это уже второй этап реформы. Для людей, которым сегодня надо, прежде всего, самоорганизоваться у себя в громадах, это обстоятельство не имеет ключевого значения.

– То есть мы на какое-то время можем остановиться на этом половинчатом уровне?

– На какое-то время да. Тем не менее, настойчиво продвигаясь в тех местах, где не нужно трогать Конституцию. Тот же районный уровень. Районы сегодня умирают как класс. Есть масса районов, где образовались 1-2 полноценных громады и основные ресурсы и полномочия перешли к ним. Райсоветы остались ни с чем. Им нечего делегировать районным государственным администрациям. В Хмельницкой и других областях уже есть районы, в которых по одной громаде. Зачем там райрада и районная администрация? Есть и такие громады, где сконцентрировано более 80% населения района. Последнему в результате остались какие-то восемь маленьких сельсоветов, в которых ввиду отсутствия ресурсов уже невозможно ничего сбалансировать.

– Это хорошо или плохо? Может вообще без районов обойтись? Помнится, кто-то из экспертов предлагал такой вариант реформы.

– Это ожидаемо, поскольку мы изначально говорили, что нельзя проводить изменения на уровне громад, не учитывая районов. Районы состоят из громад, и если тронешь громады, районы посыплются. Однако политики побоялись нанести "психологические травмы" районным руководителям. Теперь нужно корректировать ситуацию, что называется, на ходу. Мы уже передали в министерство региональной политики законопроект об административно-территориальном устройстве Украины. Он может быть принят без внесения

изменений в Конституцию. И если мы делаем этот шаг, то получаем нормативную базу для пересмотра границ районов. Следующий шаг – новое районирование, чего не надо бояться. Ведь если есть нормальная самодостаточная громада, район для людей не имеет большого значения. Почти все административные вопросы решаются на уровне громады. Понятно, что сегодня в процессе становления и объединения громад мы имеем массу нестыковок и проблем. Но это надо пережить. Институционально все сформируется, и люди поймут, что им в район больше не нужно.

Тем не менее, без районного уровня нам не обойтись. Украина – достаточно большое государство, и по прогнозам в результате реформы у нас будет 1000–1200 объединенных громад. Логично встанет вопрос надзора над актами органов местного самоуправления. И если мы уберем район, то слишком большая нагрузка ляжет на области, отчего пострадает качество. То есть на районном уровне за государственными органами останется узкий круг компетенций надзорного характера. К примеру, в какой-то громаде пять школ, громада сама регулирует их деятельность, назначает директоров, содержит и пр. Но контроль за качеством обучения – функция государства. В данном случае районного инспектора.

Важно, что до реформы мы не могли говорить о беспристрастном надзоре райадминистраций над сельскими и поселковыми советами. Потому что они были вмонтированы в систему финансирования с доминантой района. Бюджетом района руководила администрация. Теперь районы к бюджету громад не имеют никакого отношения, но могут осуществлять контроль. Что будет соответствовать Европейской хартии местного самоуправления.

– *А областной уровень?*

– В законы о местном самоуправлении и о местных государственных администрациях тоже нужно вносить изменения. Принцип тот же. Вот как, к примеру, построен закон о местных государственных администрациях? Большую часть полномочий местным государственным администрациям делегировали районные и областные советы. То есть формально за

районными и областными советами уже сейчас целый пласт полномочий. Так как у них нет своего исполкома, они делегировали эти полномочия администрациям. Но! В связи с реформой большинство полномочий уходит громадам. Поэтому райсоветам нечего делегировать районным администрациям, а областным советам нечего делегировать областным администрациям. Практически автоматом полномочия глав местных госадминистраций сокращаются до уровня префектов.

– *Без изменений в Конституцию?*

– Да! И исходя из того, что администрация теряет полномочия местного самоуправления, она спокойно может осуществлять надзор. Таким образом, тот самый надзор префектуры мы спокойно можем обеспечить в рамках существующих сегодня местных государственных администраций. Не внося изменений в Конституцию.

– *И все-таки, Анатолий Федорович, если просто внести изменения в закон о местных государственных администрациях, глава администрации не сможет контролировать акты облсоветов, потому как, хоть и номинально, за ним останутся исполнительные функции. Учитывая наш менталитет, вряд ли главы администраций просто так выпустят из рук управленческий рычаг.*

– Но глава администрации контролирует акты районных советов. Акты же областных советов какое-то время может контролировать конкретный министр. В отношении менталитета. В силу того, что на областном уровне остается специфический объем полномочий, аппарат обл администрации будет сокращен. А планировать стратегию развития области, которая опять-таки базируется на интересах конкретных громад, – не слишком большой рычаг. Влияние областных советов минимизируется. Зато когда обл администрация перейдет в разряд государственного чиновничества, она станет неким государственным арбитром, который помогает согласовать интересы между уровнями местного самоуправления региона. Уйдет политический момент.

– *Политические битвы на счет подчинения префекта комментировать будете?*

– Основная проблема не в том, кто кому подчиняется сейчас и кому будет подчиняться после завершения второго этапа реформы, а в том, что главы администраций – не государственные чиновники. Они – продукт договоренности Киева с региональными элитами.

– *Президента с региональными элитами.*

– Неважно! Важно то, почему региональные элиты заинтересованы в таком договорняке? Потому что через глав администраций до сих пор реализовывались полномочия в сфере бюджета, управления земельными ресурсами et cetera. Если же большая часть бюджета и земельных ресурсов уходит к громадам, то и цена вопроса этого руководителя падает. Поэтому они должны стать государственными служащими. Что тоже можно осуществить через внесение изменений в закон о местных государственных администрациях, посредством введения кадрового государственного резерва, ротаций и пр. Эти законопроекты у нас подготовлены еще с 2007 года.

– *Практически то, что стремились сделать де-юре через изменения Конституции, де-факто пошло снизу.*

– Да! И мы с вами действительно обсуждаем план "Б". Конечно, было бы очень хорошо внести изменения в Конституцию и делать реформу системно, сверху. Но в чем проблема украинского политикума и экспертной среды в частности? В том, что мы хотим, чтобы в Конституции было очень много всего написано. Однако, чем больше мы закладываем в Конституцию текста, тем больше порождаем проблем. У нас практически нет люфтов. И это рвет любой процесс. В европейских Конституциях разделы, касающиеся местного самоуправления, очень короткие. Там обозначены только принципы. Все остальное регулируется законами.

Именно поэтому я в какой-то момент охладел к конституционным изменениям. Там действительно есть большие пробелы. Во-первых, префект. Сколько бы политики ни рассказывали о его "драконовских"

полномочиях, это достаточно анемичная фигура, деятельность которой можно легко парализовать. Так, согласно предложенным изменениям в Конституцию, если я, префект, остановил акт органа местного самоуправления, то именно я и иду в суд доказывать, что сделал правильно. А должно быть наоборот! Я остановил, а вы – орган местного самоуправления, идете в суд и доказываете, что я не прав. Иначе, чем больше я останавливаю, тем меньше у меня возможности что-то контролировать. Потому что я сижу в судах, доказывая, что решение местного совета о том, что в селе все коты должны иметь хвост не более 50 см, а в ставках можно купаться только в красных трусах – бред. То есть, если захотеть, то очень легко можно парализовать работу этого института. И поляки нам говорили об этом.

Вторая норма, которую я категорически не приемлю – это вытягивание на уровень КСУ актов местного самоуправления, которые угрожают целостности страны. По факту – это признание органов местного самоуправления субъектами федерации. Господа, если вы не слышите, если не видите проблемы, оперируя категориями "давайте примем, а потом, если что, поправим", то лучше не принимать совсем.

– *В конце декабря депутаты проголосовали в первом чтении закон №3693, по сути, закрепляющий императивный мандат на местном уровне. Голосовали все так называемые демократические фракции коалиции. В случае принятия этого закона Игорь Колиушко говорит о конце децентрализации. Вы на самом деле считаете, что ВР готова идти по плану "Б"?*

– Я думаю, что до принятия этого закона в целом дело не дойдет. Хотя бы потому, что есть достаточно компетентные эксперты, способные своевременно вынести проблему в публичную плоскость. Этот подход как раз из "драконовских", который идет вразрез с любыми демократическими процедурами, и депутатам будет сложно не учесть мнение общественности.

Что же касается ключевого на данном этапе закона об административно-территориальном

устройстве, то и здесь у парламента мало маневра. Когда у руководителей райрад и райадминистраций исчезнет иллюзия, что они "как-то выкрутятся", что все вернется на круги своя, что они еще "все порешают", голосование состоится. Потому что не выкрутятся и не "порешают". Потому что бюджета у них нет и уже не будет. Дороги же за чиновников жители громад вряд ли пойдут перекрывать. Более того, сейчас все государственные органы массово пересматривают свои районные единицы – налоговая, судебная администрация, СБУ, прокуратура, энергетики... Сегодняшние границы районов себя давно изжили. И создание больших громад – это хороший холодный душ для тех, кто еще не понял, что происходит.

– А как они пересматривают границы районов, позвольте спросить? Каждый на свое усмотрение, что ли? Ведь, как я понимаю, единый центр реформы так и не создан. Владимир Гройсман собирался возглавить децентрализацию на основе рабочей группы в ВР. Однако взять под крыло политическую связку "специальный статус-децентрализация" и ежедневно жить проблемой исключительно реформы, состыковывая законы и тенденции, – это несколько разные вещи...

– Разные. Потому что мы с вами говорим о глубинной горизонтальной реформе, которая затрагивает практически все сферы жизнедеятельности государства. И единого центра реформы действительно нет. Руководители министерств ведомств не встречаются, ни о какой согласованности предложений, позиций, законопроектов речи сегодня не идет. То есть и здесь мы не пошли по идеальному плану проведения реформ такого масштаба. Потому опять-таки пока цепляемся за то, что есть. А есть основное – концепция реформы принята на уровне правительства. Потому мы очень плотно работаем с министерством региональной политики. По многим позициям нас слышат и наши законопроекты продвигаются. Но без единого центра реформы решать проблемы все сложнее. В результате несбалансированности реформы не все сделано в передаче полномочий громадам. В реформе есть целые "черные дыры". Где-то

сделали больше, чем планировали, а где-то не сделали вообще ничего.

Например, образование. Согласно концепции реформы все дошкольное и среднее образование – уровень громад. На уровне районов – инспекция. На областном – ПТУ. Но Минфин, которому слава богу не дали зарубить бюджетную децентрализацию, все-таки вставил свои "пять копеек" – профтехобразование перешло на уровень городов. В результате через год мы не досчитаемся значительного количества ПТУ, которые потом нужно будет восстанавливать. К примеру, в небольшом райцентре есть ПТУ, готовящее поваров. Понятно, что райцентру 50 поваров каждый год не нужны. Тогда зачем ему финансировать за счет своего бюджета выпуск кадров для всей области? Логично же. Более того, ПТУ – это всегда хорошие здания в центре города с большой территорией, которые всегда интересны "инвесторам".

Медицина. Здесь вообще не должно было быть проблем. Все государственные субвенции переданы громадам. Однако министерство на эту ситуацию реагирует слабо. Так, были внесены изменения в закон об охране здоровья, согласно которым все медицинские услуги должны предоставляться Первичным центром санитарно-медицинской помощи. Которые – внимание! – как юридические лица созданы в районах. То есть и ФАПы, амбулатории и пр. подчинили районному уровню. В районах теперь две медструктуры – райбольница и ПЦМСД, каждый со своим управленческим аппаратом. Но деньги пошли в громады, и они не хотят финансировать районных управленцев. Теперь громады, которые могут спокойно содержать свои ФАПы и амбулатории, должны или создать такой центр у себя, потратив дополнительные деньги, или передать эти полномочия на районный уровень.

Согласование и координация – это альфа и омега реформы подобного масштаба. К большому сожалению, министерство региональной политики не стало центром реформы. Создание же группы в ВР во главе со спикером парламента – тоже не решение вопроса. Чем больше "центров реформы", тем сильнее размывается ее идеология.

– Тем больше возможностей манипулировать лозунгами "защитим село!", "сохраним его земли!"?

– Средняя продолжительность жизни сельского населения Украины на три года меньше городского. В Европе – наоборот. Без реформ село умрет. Отсутствие работы, депрессии, пьянство, инсульты... Качество образования падает, социальные лифты для жителей села сужаются. Происходит деградация целого социального класса. Плюс тотальное засилье агрохолдингов. Они накапливают массивы земель – сотни тысяч га (!) – и доминируют над всеми местными органами управления и над советами.

Судите сами. До реформы обычный сельсовет – это 4–5 тыс. га земли, а агрохолдинг – 100 тыс. Что происходит сейчас? Громада объединяется и площадь земель, входящих в ее юрисдикцию – 140 тыс. га. А это уже совсем новые условия "сотрудничества" с агрохолдингами. Это моя юрисдикция. Это мои дороги на полях. 10–15% от всего поля. И я заключаю договора, получая деньги и влияние. К примеру, громада Волочиска Хмельницкой области сегодня – это мощный голова и 300 (!) тыс. га, свой бюджет и 30 тыс. населения. Главе агрохолдинга придется считаться с громадой. Которая до реформы в результате ложной парадигмы развития села попала под его каблук.

Задача местного самоуправления – обеспечивать услугами, а не заниматься бизнесом. Оборот земель и имущества – это бизнес. Когда мы проводим юрисдикционное размежевание, местное самоуправление получает право сдавать в аренду то, что сегодня сдает другой – райадминистрация.

Поэтому я не понимаю посылы вице-спикера. Что значит, не должно быть земли, которая бы не принадлежала громаде? На праве собственности или на которую распространяется юрисдикция?

Вопрос ведь не в том, кто разворовывает землю – местное самоуправление или местная администрация. Вопрос в том, что бы ее перестали красть и использовали в необходимых для громады целях. Потому мы и говорим, что единственная монополия

местного самоуправления – это монополия на планирование территорий и на разработку градостроительной документации. А никак не в собственности. Для того же, чтобы остановить процесс воровства земли, нужно просто отказаться от бесплатного распределения земель. Потому что бесплатных ресурсов не бывает. Если бесплатно выдают, значит кто-то получает за это деньги. Но этот кто-то – не громада. И давайте говорить об этом открыто, а не задаваться риторическими вопросами.

– Финансы под реформу. Бюджет? Доноры? ЕС?

– В контексте бюджетной децентрализации ключевое для громады сегодня – рабочие места. Так как это ПДФО и наполнение бюджета. Государство начинает закладывать финансовую основу для развития возможностей громад. Субвенция для громад в 2016 г. – 1 млрд гривен. Для 159 громад. Сумма напрямую зависит от площади и населения. Есть такие громады, которые в этом году могут получить до 28 миллионов гривен. Думайте! Делайте! Если бы мы не начали процесс объединения, мы никогда бы даже не приблизились к таким ресурсам. Потому что маленькие территории априори не обладают институциональной способностью и достаточным количеством людей, способных переварить такие ресурсы.

ЕС в рамках транша на реформу системы государственного управления, под децентрализацию выделяет 97 млн евро. Сейчас идет процесс согласования наших желаний и его требований. Никто просто так в дыру деньги спускать не намерен. В результате будет подписан договор между ЕС и правительством Украины. У нас уже есть опыт, как это делать. В прошлом году мы сделали схему индикаторов мероприятий, которые Украина должна достигнуть, чтобы зашел первый транш по поддержке регионального развития. Все выполнено. В ближайшее время на счет Минфина зайдут 27 миллионов. Деньги пойдут на реализацию государственной стратегии регионального развития. В ней пять приоритетов. Территориальная целостность государства, развитие туризма и т.д. Под каждый громадам, агентствам, министерствам

можно писать и защищать проекты. И теперь вопрос уже не в деньгах, а в том, будут ли в состоянии наши субъекты подготовить эти проекты? А ведь есть еще и государственный Фонд регионального развития, который финансирует местные инициативы. Плюс безвозвратные вливания доноров.

Если мы, понимая цели и задачи, в таком ритме продержимся этот год, назад дороги не будет. Вы представляете, если сто громад, благодаря децентрализации встанут на ноги? Попробуй потом заведи у них назад деньги и полномочия! Конкурентоспособность каждой громады будет расти еще и с учетом того, что мы входим в зону свободной торговли ЕС. Наши громады становятся привлекательными для инвесторов и их производств. Потому что есть конкретная территория, люди и одно место принятия решений – громада. Раньше – очень много уровней согласований и коррупции. То есть двери открываются. При этом децентрализация – это не разовая финансовая акция. Это возможность постоянно развиваться.

– *Это как рабу дать свободу. Не все справятся.*

– Большинство справится. Все зависит от лидеров. От людей. От ответственности. В том числе и парламентариев. Если мы в первом квартале голосуем закон об административно-

территориальном устройстве, то уже в сентябре выйдем на закон о новом районном делении. Весной 2017-го уже может быть сформировано новое территориальное устройство страны, что даст нам возможность наполнять реформу конкретным смыслом, поднимать институциональную состоятельность громад.

– *Ваш совет власти в пользу реформы.*

– Не дай бог ломать через колено парламент. Это дестабилизация в стране и развал. Нужно спокойно дать депутатам обсуждать Конституцию, причем так долго, как им это нужно для согласования позиций. Пока же действующая власть должна, во-первых, заявить, что реформа будет идти при любых обстоятельствах и концепция децентрализации будет выполнена. Во-вторых, честно сказать, что конституционные изменения важны, но их отсутствие не в состоянии затормозить реформу. С Конституцией или без, децентрализация началась. Теперь только – не навреди! То есть нужно отделить профессиональное от политики. Дав людям понять, что децентрализация – это не прикрытые для Минска, а ключевая реформа для Украины. В-третьих, создать единый центр реформы. В-четвертых, наладить коммуникацию с населением, пояснять свои планы и успехи (*Зеркало недели (<http://gazeta.zn.ua/internal/anatoliy-tkachuk-s-konstituciei-ili-bez-decentralizaciyi-nachalas-teper-tolko-ne-navredi-.html>). – 2016. – 29.01*).

В. Пилипенко, представитель Украины в Венецианской комиссии, кандидат юридических наук

Судебная реформа по-украински: Никого не слышу, ничего не вижу

Судьи, которые были назначены по новым правилам, под наблюдением официальных наблюдателей, экспертов Европейской комиссии по вопросам эффективности правосудия (СЕРЕЖ), представителей международных фондов, средств массовой информации и других организаций, будут уволены в случае принятия изменений в Конституцию Украины

Для того, чтобы реформы были эффективными, их должны проводить специалисты, которые

непосредственно работают в той или иной сфере. Поэтому, если бы нужно было провести реформу в энергетической отрасли, то логично было бы, чтобы к разработке ее положений привлекались энергетики, если необходимо внести ключевые изменения в законодательство, которое регулирует образование – то должны привлекаться педагоги.

В подтверждение сказанному выше, можно привести опыт Великобритании. Когда в этом

государстве разрабатывали закон о толщине канатов для кораблей, то к этому процессу были привлечены работники портов, капитаны судов и моряки, производители защитных перчаток, представители текстильной промышленности, а также страховщики. Именно такое сотрудничество обеспечило принятие закона, который успешно, без каких-либо изменений, функционирует уже много лет.

Думаю, именно в таком ключе должна проводиться эффективная реформа правосудия: в разработке основ законодательства в сфере судопроизводства должны участвовать судьи. По меньшей мере, должны быть созданы условия для выражения работниками Фемиды своих предложений по способам проведения такой реформы, а их дельные предложения должны учитываться. Это дало бы возможность избежать в будущем любых исков против государства.

Однако, несмотря на то, что судьи в очередной раз обращаются к президенту Украины, председателю Верховной Рады Украины и председателю Комитета Верховной Рады по вопросам правовой политики и правосудия, их замечания относительно механизма осуществления судебной реформы остаются проигнорированными.

Проблема заключается в следующем: проектом закона "О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)" предусмотрено увольнение всех судей, которые были назначены на испытательный пятилетний срок, после его окончания. Зато судьи, которые были назначены на свои должности бессрочно – и в дальнейшем будут вершить правосудие.

То есть речь идет об увольнении тех работников Фемиды, которые заняли свои должности в результате успешного прохождения конкурса. Ведь с 2012 года назначение происходило исключительно на конкурсной основе путем открытого отбора на должности.

Таким образом, судьи, которые были назначены по новым правилам, под наблюдением официальных наблюдателей, экспертов Европейской комиссии по вопросам

эффективности правосудия (СЕРЕJ), представителей международных фондов, средств массовой информации и других организаций, будут уволены в случае принятия изменений в Конституцию Украины.

В своем обращении к высшим должностным лицам государства (текст письма ниже) судьи заявляют, что "закрепление в Конституции указанной нормы приведет к нарушению принципов юридической определенности и равенства одноименных субъектов во внутрисударственном праве". В общем понимании это означает, что к равнозначным субъектам не могут применяться любые различия, исключения, ограничения или преимущества в силу определенных их свойств.

Поэтому очевидно, что закрепление в Конституции Украины нормы об автоматическом прекращении полномочий судей, исходя фактически только из критерия времени назначения их на должность, не будет отвечать требованиям международных правовых стандартов и выводов Венецианской комиссии.

... Как отмечается в пункте 51 Рекомендаций Кабинета Министров Совета Европы CM / Rec (2010) 12, если судья принят на должность на испытательный или фиксированный срок, решение о подтверждении или продлении такого назначения должно приниматься только в соответствии с пунктом 44, чтобы обеспечить соблюдение принципа независимости судебной системы, то есть процедура бессрочного назначения судей должна быть известна на момент их назначения на должность впервые и оставаться для них неизменной.

Итак, всем судьям, по состоянию на назначении которых действовало положение Закона об избрании их бессрочно после истечения срока полномочий, должно быть обеспечено право быть избранными бессрочно.

Введение такого неодинакового подхода будет создавать предпосылки для будущих исков о признании увольнений незаконными и восстановлении судей в ранее занимаемых должностях, поскольку ст. 25 Основного Закона запрещает любые проявления дискриминации. Поэтому не исключено, что может сложиться

ситуация, при которой сначала уволят всех судей, которые были назначены на испытательный срок, наберут вместо них новых, ведь правосудие нужно будет кому-то осуществлять, а затем освобождение первых будет признано незаконным, и на одну и ту же должность в районном суде будут претендовать сразу два человека.

Вопрос, нужно ли Украине столько судей, и что затем делать, учитывая ход проведения судебной реформы, президента Украины и народных депутатов не волнует вообще (*112.ua* (<http://112.ua/mnenie/sudebnaya-reforma-po-ukrainski-nikogo-ne-slyshu-nichego-ne-vizhu-289080.html>). – 2016. – 2.02).

С. Головатый, член Конституционной комиссии, экс-министр юстиции

Судебная реформа и популисты

Внесенные изменения в проект изменений в Конституцию, по которым за парламентом сохраняется право выражать недоверие генеральному прокурору, – компромисс, чтобы иметь 300 голосов, когда будет окончательное голосование. Я убежден, что сам президент с этим не соглашается, мы не можем согласиться, Европа не может согласиться, Венецианская комиссия не может согласиться, но этот тот политический шаг ради общего успеха. Чем-то нужно, как говорится, жертвовать. Вот это сделал президент.

Полномочия парламента выражать недоверие генеральному прокурору не отвечают требованиям принципа верховенства права. Он записан и в статуте Совета Европы, членом которого является Украина, и в учредительных договорах Европейского союза, куда Украина стремится, и в Европейской конвенции по правам человека, в которой принцип верховенства права присутствует в каждой статье. Принцип верховенства права записан и в статье 8 Конституции Украины, которая говорит, что в Украине признается и действует принцип верховенства права. Если политический орган имеет полномочия выражать недоверие институтам юридической системы, которые должны быть независимыми от политиков, тогда не может действовать верховенство права. По системным изменениям, которые предусматриваются в проекте изменений в Конституцию по части правосудия, за прокуратурой остается практически главная и единственная функция – государственное (публичное) обвинение. Прокуратура лишается

функции общего надзора, что является политической функцией советской системы времен Сталина. Прокуратура лишается следствия, что является элементом системы исполнительной власти в большинстве юридических систем. За прокуратурой остается исключительно вопрос обвинения в уголовном процессе. По этому проекту изменений в Конституцию прокуратура монтируется в систему правосудия.

В системе правосудия есть три стороны. Возьмем, например, уголовный процесс. Обвинение – это прокуратура, защита – адвокатура, они соревнуются между собой, а суд решает. Все три института – адвокатура, прокуратура и суд должны быть независимы от политиков. В этом и состоит принцип разделения властей, где правосудие должно быть независимым. К сожалению, наши депутаты не хотят, чтобы в Украине была юридическая система или система правосудия, которая будет отвечать европейским стандартам. Хотят контролировать прокурора? Можно предположить, что также они захотят контролировать суд, выражать недоверие главе Верховного суда Украины, выражать недоверие главе Высшего административного суда, главе Высшего хозяйственного суда... Так можно дойти до того, чтобы выражать недоверие главе или президенту Ассоциации адвокатов. Это же нонсенс. Но, поскольку наши "евроинтеграторы", которые принадлежат к коалиции, которая называется "Европейская Украина", показывая свое азиатское или советское лицо, говорили президенту, что мы

не будем голосовать за эти изменения, если нам не оставить контроль над прокуратурой, президент сделал шаг назад – назад от европейских стандартов. Почему? Потому что его шантажирует так называемая европейская коалиция. Президент пошел на уступку в надежде на то, что судебная реформа, наконец, будет реализована.

Депутаты, которые регистрируют в Раде альтернативные проекты изменений в Конституцию, которые предусматривают увольнение всех судей, – популисты. Нельзя уволить всех одновременно. Об этом уже сказала Венецианская комиссия. Это нельзя сделать по Конституции – судьи уже назначены. В особенности те, которые назначены бессрочно, – их нельзя уволить просто потому, что кому-то так хочется. Во-первых, основания для увольнения судей записаны в Конституции. Их можно уволить за нарушение присяги, за уголовное преступление, если уже есть решение суда, который вступил в силу. Вот это основания для увольнения. Во-вторых, с практической точки зрения, чтобы уволить, надо сразу же набрать новых, чтобы обеспечить непрерывность процесса. Десятки тысяч дел в судах кто-то же рассматривает. Кто их будет дальше рассматривать? Если все судьи будут уволены, нужно одновременно на рассмотрение всех тех дел назначить новых судей. Иначе останавливается система правосудия. Как можно за один день набрать несколько тысяч новых судей, которые не научены? У нас же для занятия должности судьи нужно проходить

подготовку в Национальной школе судей в течение 6 месяцев. То, что делают популисты в Верховной Раде, просто катастрофа. Они ведут страну в пропасть, потому что, видите ли, идея увольнения всех судей популярна, людям нравится. Но так же можно дойти до страшных вещей. Когда-то кому-то нравился Гитлер в Германии. И мы знаем последствия. Нужно же все-таки быть ответственными, а не обманывать людей. Популизм – это игра на чувствах общества.

Что касается лишения президента права создавать суды. Это тоже требование верховенства права. Политик не может создавать суды. Есть такая формула – право человека на законный суд. Любой суд должен быть создан законом. Хотя парламент и политический орган, но он принимает политические решения, которые потом приобретают формы закона – юридически-обязательной нормы. Суды должны быть созданы законом. Поэтому мы и предусматриваем изменениями в Конституцию лишение президента права создавать суды, когда ему захочется. Это должно быть определено законом. А закон должен быть согласован с Высшим советом правосудия – наивысшим органом самоуправления в судебной власти. Сама судебная власть должна знать, может где-то нужно ликвидировать суд, потому что он лишний, или наоборот, – создать новый. Или провести реорганизацию суда. Это европейский стандарт и стандарт верховенства права (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/opinion/golovatiycolumnn/sudebnaya-reforma-i-populisty-687856.html>). – 2016. – 1.02).

Конституция и Минские соглашения. Угрозы и последствия

Вокруг изменений в Конституцию в части децентрализации в последнее время разгорелась всесторонняя дискуссия. После того, как стало известно, что Администрация президента намерена отсрочить этот процесс, стали появляться различные заявления и трактовки того, как предоставление специального статуса Донецкой и Луганским областям может отразиться на переговорной позиции Украины в Минске, в мире; как повлияет

это на дальнейшую судьбу страны. 29 января Институт Горшенина провел круглый стол по данной теме. Народные депутаты и эксперты попытались представить всестороннее видение того, какие могут быть последствия после изменения Основного Закона.

Народный депутат от фракции "Самопомощь", вице-спикер парламента Оксана Сыроид считает, что нынешний конституционный процесс рожден не в

Украине, именно поэтому поправки не находят поддержки в Верховной Раде.

"Самая большая ошибка изменений в Конституцию – это то, что этот процесс рожден не в Украине. Он рожден минскими соглашениями... Были смешаны два процесса – мирный и конституционный", – сказала она.

По мнению Сыроид, подобная инициатива может быть исключительно "собственностью нации". А норма о специальном статусе Донбасса испортила хорошую идею о децентрализации.

"Децентрализация была хорошей идеей, но обсуждения даже в рамках Конституционной комиссии не было, был одобрен в стиле советской системы. Правда, даже в этих обстоятельствах был найден консенсус... Но буквально перед финальным заседанием Конституционной комиссии, текст был серьезно изменен, был внесен пункт 18 (который касается "особого статуса" Донецкой и Луганской областей – LV.ua), изменены отдельные положения по префектов и так далее", – заявила Сыроид.

Ее поддержала Вера Нанивская, директор Политической школы Веры Нанивской, которая так же считает, что накала страстей и резкого противостояния не было бы, если бы все происходило в рамках демократических процедур.

Эксперт отметила, что Украина уже более 20 лет пытается изменить советскую систему власти на демократическую. "Целью реформ, которые сейчас внедряет власть, как раз должно быть изменение системы", – отметила она.

По ее словам, проблема в изменении системы состоит в том, что большинство представителей власти – выходцы из советской системы.

"Политики недостаточно понимают разницу между демократическим управлением и тоталитарным. Функции – все те же. Надо планировать, выполнять и контролировать, но контроль осуществляется радикально другими способами", – добавила она.

Ее реплику подхватил глава фракции БПП в парламенте Юрий Луценко, присутствовавший на круглом столе: "Я – родом из Советского Союза, все политики родом оттуда. Они

инфицированы. Я демократический политик, но я также учусь... Еще три года назад я не знал, что такое децентрализация..."

При этом он также опроверг слова Оксаны Сыроид о статусе Донбасса. Политик утверждает, в 18 пункте изменений в КУ нет никакой угрозы.

"У нас есть два варианта: или написать отличную Конституцию и построить стену на линии разграничения, или попробовать восстановить целостность Украины. Кто-то понимает, что закон о временном статусе Донбасса через два года потеряет свою силу?" – заявил он.

При этом он признал, что существует угроза того, что к власти в Украине придут другие политические силы, которые по истечению этого срока попробуют принять новый закон о статусе Донбасса. Но, по мнению Луценко, этого можно избежать.

"Мы можем ввести отдельный закон, который будет предусматривать, что любые законы об особенностях самоуправления может приниматься только конституционным большинством", – сказал он.

Луценко считает, что из-за неконструктивной критики отдельных политических сил, которые пытаются пиариться на данной теме, шансы на окончательное утверждение конституционных изменений становятся все меньше.

Справка. Напомним, закон о статусе Донбасса был принят год назад и вступит в силу после проведения выборов на всей территории Донецкой и Луганской областей по законам Украины. Закон потеряет силу, если этого не произойдет в ближайшие два года. В рамках мирных переговоров ведутся разговоры о том, что закон об особом статусе Донбасса может вступить (на предварительной основе) в силу уже в день проведения местных выборов в регионе. В случае, если ОБСЕ признает проведение выборов в регионе на должном уровне, то особый статус региона вступит в силу на постоянной основе.

Вместе с тем, Оксана Сыроид считает, что власть закладывает мину принятием таких инициатив.

"Почему нет 300 голосов (предварительно для одобрения изменений в Конституцию

300 голосов в ВР не набираются – ред.)? Потому что всем страшно! Мы не знаем, чем он [пункт о статусе Донбасса] обернется... Мы запишем, а потом в какой способ толковать?", – заявила Сыроид.

"Конституция должна утверждать государственность, а мы закладываем мину замедленной деятельности в виде норм, которые могут эту государственность разнести. А я буду нести за это ответственность. И именно поэтому на них настаивала Россия", – считает вице-спикер, которая представляет партию "Самопомощь".

Она не исключила, что в будущем, когда нынешний закон об особенностях местного самоуправления потеряет силу, кто-то сможет подкупить 226 народных депутатов и принять новый.

"Конфликт рожден в России, и что бы мы не делали с восточными территориями Украины, это никак не повлияет на Путина", – сказала Сыроид. По ее мнению, Донбассу можно давать различные статусы, но на войну это не повлияет.

Неидеальность Минских соглашений признал и депутат от партии "Народный фронт" Остап Семерак. Но, по его мнению, ничего лучше для урегулирования конфликта на Донбассе украинская власть придумать не смогла.

"Наша позиция такова, что минские соглашения – это не идеал, но лучше на сегодня мы не смогли придумать и не смогли найти. И поэтому мы поддерживаем минские соглашения, как следствие правильного предложения мирного плана президента, с которым Петр Алексеевич пошел на выборы и получил большую поддержку украинцев", – заявил он.

"Поэтому моя политическая сила будет поддерживать имплементацию мирного плана, даже готовы к компромиссам с базовыми принципами, которые для нас существуют...", – добавил Семерак. (Напомним, "Народный фронт" предложил провести референдум по вопросу внесения изменений в Конституцию – ред.)

Кроме того, Семерак считает, что внесением изменений в регламент Верховная Рада

сохранила возможность продолжения минского процесса.

"Голосование в парламенте по изменениям в регламент, дает шанс продолжить имплементацию минских договоренностей. Конечно, это внесет определенное противоречие в последовательности, что после чего происходит... Но тем не менее, мы сохранили эту возможность, мы демонстрируем западным партнерам, что Украина отдает высшую дань уважения всем участникам процесса, в первую очередь выполняющим свои обязательства", – заявил депутат.

По мнению вице-президента Института Горшенина Алексея Лещенко нынешний конституционный процесс напоминает политические торги.

"Мы проводили анализ текущего политического процесса в Украине... И констатируем, к сожалению, что конституционная реформа не стала фактором реформирования государства, не стала фактором выравнивания баланса власти, не стала фактором снятия напряжения между центром и регионами, не стала фактором разрешения кризиса на Донбассе. К сожалению, пока конституционное реформирование – это предмет политического позиционирования, возможно, политического торга. Даже конституционное реформирование может привести к какому-то правительственному или парламентскому кризису", – отметил он.

"В чем причины? Мы констатируем, что существующие политические игроки не заинтересованы в изменениях принципа статус-кво, нет запроса на изменения... И нет, как результат, единой позиции государства по реформированию Конституции. По нашему мнению, в этом кроется большая угроза – потери субъектности Украины", – добавил Лещенко (*LB.ua (http://lb.ua/news/2016/01/30/326751_konstitutsiya_minskie_soglasheniya.html). – 2016. – 30.01*).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Франція

Депутаты Национального собрания (нижняя палата парламента) Франции поддержали правку в Конституцию о лишении гражданства лиц, осужденных за терроризм.

За соответствующую поправку проголосовали 162 депутата, 148 высказались против, сообщает Reuters.

Отмечается, что премьер-министр Франции Мануэль Вальс приветствовал результаты голосования, состоявшегося вечером 9 февраля. По его словам, 10 февраля состоится дополнительное голосование по проведению конституционной реформы в рамках борьбы с терроризмом.

"Мы проведем еще одно голосование. Я думаю, что поддержка будет еще шире и конституционная реформа будет продвигаться вперед", – сказал премьер, отвечая на вопрос журналистов о возможном риске того, что реформа может не пройти очередные законодательные шаги.

Сообщается, что по результатам повторного голосования в нижней палате парламента будет принято окончательное решение по данному вопросу.

По словам критиков, закон, скорее всего, будет касаться французских граждан с двойным гражданством, в частности, выходцев из бывших французских колоний в Африке. Согласно международному праву, государство не может

сделать человека лицом без гражданства (*Обозреватель* (<http://obozrevatel.com/abroad/56719-ukraine-na-zametku-parlament-vo-frantsii-podderzhal-lishenie-grazhdanstva-za-terrorizm.htm>). – 2016. – 10.02).

Депутаты нижней палаты парламента Франции значительным большинством голосов одобрили пакет конституционных реформ, который, в частности, позволяет правительству вводить в стране чрезвычайное положение.

За принятие поправок проголосовали 317 депутатов, против – 199, еще 51 депутат воздержался.

Согласно действующей конституции, для объявления чрезвычайного положения требуется специальный декрет президента.

Кроме того, один из пунктов реформы предусматривает возможность лишения французского гражданства причастных к террористической деятельности.

До вступления в силу законопроекту предстоит пройти еще несколько трудных этапов обсуждения в парламенте.

Сначала его должен утвердить сенат, а затем одобрить большинство в две трети голосов на совместном заседании палат парламента. Процесс согласования может занять несколько недель или месяцев (*Главком* (<http://glavcom.ua/news/361042.html>). – 2016. – 11.02).

Республика Молдова

Деятельность института Народного адвоката будет регламентирована Конституцией. Соответствующий проект закона был разработан Министерством юстиции на основании рекомендаций Венецианской комиссии. Документ одобрен сегодня на заседании правительства и будет представлен на рассмотрение парламенту, передает NOI.md.

Таким образом, новый раздел Высшего закона содержит положения об органе, который

назначает Народного адвоката, его обязанности, иммунитет и гарантии, независимость и несовместимость.

"Чтобы защитить независимость института Народного адвоката от политических колебаний, было бы хорошо гарантировать в Конституции существование этого института и его основную деятельность", – отмечается в пояснительной записке к проекту закона.

Согласно положениям проекта, должность Народного адвоката смогут занять лица со стажем работы не менее 10 лет и плодотворной деятельностью в области защиты и продвижения прав человека. Народного адвоката будет, как прежде, назначать парламент с большинством голосов депутатов на семь лет, без продления мандата.

Вірменія

Новая Конституция Армении уже в ближайшем будущем станет документом национального согласия, заявил на встрече с представителями законодательной исполнительной и судебной властей, руководителями органов территориального управления и местного самоуправления президент Серж Саргсян.

"Когда мы предлагали конституционные изменения, то исходили из того убеждения, что новый вариант более демократичен и расширяет круг свобод, а, следовательно, возможностей граждан Армении. Мы сегодня придерживаемся того же мнения", – цитирует его "Новости Армения".

По мнению главы государства, сейчас республика переживает особый период. "У нас есть возможность построить новую, свободную

Народного адвоката можно отстранить от должности голосами 2/3 депутатов.

Перед рассмотрением в парламенте проект изменения Конституции должен получить заключение Конституционного суда (*NOI.MD* (http://www.noi.md/ru/news_id/79033). – 2016. – 17.02).

и сильную Армению. Конституционные изменения действительно дают такие возможности", – подчеркнул Саргсян.

Он также отметил, что в Армении нужно установить социальную солидарность. "Социальные проблемы тесно связаны со справедливостью, и мы обязаны существенно повысить процесс утверждение справедливости в общественных отношениях", – сказал президент.

"Мы обязаны создать такую общественную среду, где нет места привилегированным людям, а будет единый народ – дисциплинированный, уважающий законы, миролюбивый и гордый", – резюмировал Серж Саргсян (*Вестник Кавказа* (<http://www.vestikavkaza.ru/news/Sargsyan-novaya-Konstitutsiya-obespechit-Armenii-natsionalnoe-soglasie.html>). – 2016. – 12.02).

Туркменістан

Проект новой Конституции Туркменистана в ближайшее время будет вынесен на всенародное обсуждение. По предложению президента Гурбангулы Бердымухамедова в Основном законе предлагается закрепить многопартийность и плюрализм политических взглядов. Не подлежат изменению положения о форме государственного строя – президентской республике. В случае недееспособности главы государства власть до избрания нового президента перейдет к председателю парламента.

Конституция Туркменистана была принята в 1992 году. Поправки вносились в 1995, 1999, 2003, 2006 и 2008 годах путем

референдума или квалифицированным большинством в две трети членов парламента. Предполагается, что Основной закон на этот раз будет проработан основательно, поскольку Бердымухамедов пытается закрепить за собой имидж демократического лидера и сблизиться с Западом для привлечения инвестиций в энергетическую сферу.

Отдельно будут внесены дополнения во вторую статью Конституции, которая фиксирует статус постоянного нейтралитета. На заседании комиссии по совершенствованию Основного закона страны глава государства обратил внимание на то, что в международных отношениях Туркменистан проводит политику

позитивного нейтралитета, который был дважды признан резолюциями Генассамблеи ООН. "Туркменистан является единственной в мире страной, отразившей эту резолюцию в своем Основном законе. Поэтому мы намерены придать особую значимость этим историческим резолюциям, более четко отразив в Конституции статус постоянного нейтралитета нашей страны", – сказал Бердымухамедов.

В своем выступлении глава государства также отметил, что "поступили предложения о внесении в проект Конституции норм о признании в нашей стране плюрализма политических взглядов и многопартийного общества, которые получили поддержку старейшин и специалистов". "Закрепление их в усовершенствованной Конституции является зримым свидетельством неуклонного развития демократии в нашей стране", – заявил Бердымухамедов.

Помимо пропрезидентской Демократической партии в Туркменистане недавно были созданы еще две – Партия промышленников и предпринимателей и Аграрная. Однако значимого политического влияния в обществе эти партии пока не имеют. По мнению экспертов, их создание – из области политической риторики, рассчитанной на благорасположение Запада. В реальности может усилиться только власть президента, тем более что в Основном законе может быть внесена норма, увеличивающая срок президентства с пяти до семи лет. Демократические нормы будут отображены в условной степени для приглушения критики в склонности к авторитаризму. Как, например, положение, предусматривающее передачу президентских полномочий председателю парламента, в случае если глава государства не сможет исполнять свои обязанности. Кстати, с этой инициативой выступил сам Бердымухамедов. Он также не забыл отметить и право каждого человека на защиту своей чести и достоинства. "Никакие обстоятельства не являются основанием для унижения достоинства личности", – сказал президент.

В целом, сообщил президент Туркменистана, в проекте новой редакции Конституции

143 статьи, включающие в себя конкретные нормы, из них 28 – новые статьи, а 80 – это статьи, в которые добавлены новые нормы или измененные.

"Конституция меняется не потому, что страна достигла качественных успехов за второй срок правления президента Бердымухамедова. Скорее напротив, поскольку кризис не щадит никого. Но главное в том, что пока 15 лет правил Туркменбаши (первый президент Туркменистана Сапармурат Ниязов. – "НГ"), у его окружения было время подумать о том, что нужно менять. И первый срок правления Бердымухамедова прошел сравнительно успешно именно под флагом преобразований от противного. Далее нужно изобретать что-то свое, от косметических преобразований переходить к реальной демократии. Увы, пока этого не произошло, и многое указывает на то, что реформатор топчется на месте", – сказал "НГ" доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Центра изучения общих проблем современного Востока ИВ РАН Шохрат Кадыров.

По его словам, в последние годы индекс событийности у второго президента после повторного переизбрания в 2012 году неизменно составляет около 200 единиц в год (у Туркменбаши – 100), а при демократическом правлении этот показатель должен превышать 300 единиц. Эксперт считает, что принятие новой Конституции станет лишним подтверждением тому, что Бердымухамедов теряет популярность, а посему нужны законы, стоящие на страже его личной власти.

"Дело тут не в продлении срока с пяти до семи лет, а в том, что при пятилетнем цикле выборов президента Бердымухамедов сможет править еще 10 лет и не более. То есть к окончанию четвертого пятилетнего срока правления ему исполнится 70 лет (2027 год). По Конституции, он не имеет права баллотироваться далее. Но при семилетнем сроке он получает право править до 74-летнего возраста. Поскольку верхняя граница регламента по возрасту касается кандидатов в президенты, но не тех, кто уже стал президентом", – отметил Кадыров.

Что касается других новаций, то, как считает Кадыров, они войдут в новую Конституцию, ничем не угрожая личной власти президента, но демонстрируя Западу и США, что авторитаризм и демократия совместимы. К примеру, точно появится статья о многопартийности, об альтернативных выборах президента, о свободе митингов. "Эта практика при Бердымухамедове успешно апробирована. Не исключено, что расширится состав парламента с 125 до 150 человек. Имея крепкую власть, президент в состоянии подобрать нужные кандидатуры. Но существенных изменений не будет. Не будет, к примеру, статьи о Конституционном суде, хотя сам Бердымухамедов в начале правления не раз об этом заявлял. Расширятся ли при этом права парламента, сказать трудно, хотя было бы неплохо в целях подтверждения курса на углубление разделения ветвей власти передать функцию назначения судей от президента парламенту", – сказал эксперт.

Таджикистан

Всенародный референдум по внесению изменений и дополнений в Конституцию Таджикистана будет проведен 22 мая 2016 года. Проект соответствующего постановления подготовлен Маджлиси намояндагон (нижней палатой парламента страны) и будет принят завтра, 10 февраля, в ходе очередного заседания палаты, передает "Азия-плюс" со ссылкой на источник в парламенте.

Напомним, 22 января депутаты нижней палаты парламента Таджикистана единогласно одобрили проект поправок в Конституцию и направили его на рассмотрение Конституционного суда, который признал их соответствующими законодательству страны.

Из текста Конституции республики предложено удалить понятие "основного закона". Всего же проект предусматривает более 40 поправок, ключевые из которых касаются требований к кандидатам в президенты (статья 65). Согласно этим поправкам, действующий президент страны Эмомали Рахмон,

Шохрат Кадыров отметил, что проект нового Основного закона изначально должен был разрабатывать парламент, однако, не дождавшись предложений от депутатов, президент сам был вынужден разрабатывать законы. "Посему финал известен. Конституция пишется не за, а против власти народа. Но, чтобы подсластить пилюлю, в новой Конституции речь пойдет о "традициях туркменской демократии", а в самом проекте вновь ссылка на туркменскую "мораль", которую следует чтить как закон. В СССР для этого существовал Моральный кодекс строителей коммунизма. В Туркменистане... – все та же Рухнама от первого президента. Бердымухамедов исчерпал ресурс антиниязовца", – сказал Кадыров. Ожидать, что Туркменистан после принятия новой редакции Конституции мгновенно преобразится, не стоит. Но курс на европеизацию страны взят (*Ca-News (<http://ca-news.org/news:1177714>). – 2016. – 5.02*).

являющийся Лидером нации, может избираться на пост главы государства неограниченное количество раз. Для остальных граждан право занимать пост главы государства не более двух раз останется неизменным. В новой редакции статьи 65 Конституции также снижен с 35 до 30 лет возраст кандидатов в президенты и конкретизировано, что "кандидатом на пост президента Республики Таджикистан может быть выдвинуто лицо, имеющее только гражданство Республики Таджикистан" и имеющее высшее образование.

В случае принятия изменений и дополнений в Конституцию Рустам Эмомали – старший сын действующего президента – получит право выдвинуть свою кандидатуру на следующих президентских выборах в 2020 году. К тому времени ему исполнится 33 года. Кроме того, в Конституции будет закреплена президентская форма правления.

Изменения коснутся также статьи 28 Конституции, которая регламентирует создание и деятельность политических партий. Из

указанной статьи будет исключено право создания политических партий религиозного характера. После гражданской войны 1992-1997 годов эта статья легализовала деятельность Партии исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ), которая в сентябре 2015 года была обвинена в попытке вооруженного переворота и объявлена террористической. В Конституцию также планируется внести положение о запрете финансирования политических партий из-за рубежа, а также о том, что на территории Таджикистана запрещается деятельность иностранных политических партий.

Конституция Таджикистана была принята на всенародном референдуме 6 ноября 1994 года. После этого было проведено еще два референдума по внесению изменений

и дополнений в основной закон – в 1999 и 2003 годах. Изменения коснулись права создания партий религиозного характера, преобразования однопалатного парламента в двухпалатный, увеличения сроков полномочий президента с пяти до семи лет и возможности вновь баллотироваться действующему президенту.

Согласно Конституции, Таджикистан – суверенное, демократическое, правовое, светское и унитарное государство. Конституция также предусматривает сильную президентскую власть (президент является главой государства и главой правительства), статус таджикского языка как государственного и русского как языка межнационального общения, автономию Горно-Бадахшанской области (*Fergana* (<http://www.fergananews.com/news/24431>). – 2016. – 9.02).

Туреччина

Турции необходимо перейти от парламентской к президентской форме правления. Об этом заявил глава государства Реджеп Тайип Эрдоган во время выступления на конституционном форуме в Анкаре.

"Турции нужна новая Конституция, – цитирует президента "RT". – Но Конституция, которая исключает президентскую систему, будет ущербной. Парламентская система устарела и неудобна. Окончательное решение примет народ".

Эрдоган добавил, что работать в условиях, когда есть избранный президент и избранный премьер-министр, очень тяжело.

"Желание перехода к президентской системе – это не желание лично Тайипа Эрдогана", – добавил глава Турции (*ИА REGNUM* (<http://regnum.ru/news/polit/2066642.html>). – 2016. – 28.01).

В Турции создана специальная комиссия из представителей правящей и оппозиционных партий по подготовке новой конституции, передает в четверг телеканал TRT Haber.

По данным телеканала, выступая перед членами комиссии, председатель Великого национального собрания (парламента) Турции

Исмаил Кахраман сказал, что страна давно уже нуждается в новой демократичной конституции.

По его словам, существующая конституция не позволяет производить каких-либо изменений в ряде законов.

Ранее премьер Турции Ахмет Давутоглу заявил, что нынешняя конституция Турции – основная преграда для развития страны.

Он отметил, что в течение последних 14 лет правительство осуществило много реформ для развития страны, но нынешняя конституция не отвечает интересам современной Турции и ее народа.

"Основная цель правительства – принятие новой конституции", – сказал Давутоглу.

Ранее источник в Администрации президента Турции сказал Trend, что принятие новой конституции важно для страны, "так как нынешняя не соответствует интересам граждан и государства".

Источник отметил, что, в первую очередь, необходимо, чтобы за новую конституцию проголосовал парламент Турции. "Если парламент не сможет принять новую конституцию путем голосования, то будет проведен всенародный референдум", – сказал собеседник агентства (*Trend* (<http://www.trend.az/world/turkey/2489943.html>). – 2016. – 4.02).

Таїланд

Проект новой конституции представлен 29 января в Таиланде. В течение двух месяцев авторы документа готовы внести в него какие-либо правки, чтобы в июле провести всеобщий референдум.

Без универсального решения

Новая конституция задумывалась как способ разрешения многолетнего политического конфликта, существующего в таиландском обществе. Однако, сами авторы законопроекта, признают, что найти универсальных решений им не удалось. “С точки зрения решения текущей ситуации, мы не смогли ничего изобрести”, – признался глава комитета по написанию конституции Мичай Ручупан, представляя проект нового основного закона.

Среди нововведений, которые несет в себе этот документ, возможность избрания премьер-министра не из числа депутатов парламента, как это было ранее, а привлечение политика “со стороны”. Подобное решение, как считают авторы, может быть полезным в случае возникновения в стране нового политического кризиса. Кроме того, проект конституции предполагает пожизненный запрет на занятие политической деятельностью для политиков, которые будут уличены в предвыборных махинациях. Под давлением общественности, авторы законопроекта отказались от изначальной идеи закрепления положения о цензуре в СМИ, водящейся в кризисные для страны моменты.

Выборы будут в ноябре 2017 года

Согласно “дорожной карте” реформ правительства Таиланда, референдум по проекту конституции пройдет в июле этого года. Если она будет принята, законодателям дается еще определенное время для необходимой доработки нормативной базы. Как сообщил вице-премьер Виссану Креа-Нгам, парламентские выборы планируется провести в ноябре 2017 года. Ранее, власти обещали сделать это до середины следующего года.

При этом выборы состоятся даже в том случае, если конституция провалится на

референдуме. “Не имеет значения, будет (новая) конституция принята по итогам референдума или нет, правительство должно провести выборы в 2017 году, согласно “дорожной карте” (реформ)”, – ранее сообщил премьер-министр Чан-Оча, выступая перед журналистами.

Двадцатая конституция

Новая конституция может стать для Таиланда 20-й по счету. С 1932 года в королевстве были приняты и низложены уже 19 основных законов. Последняя конституция отменена в мае 2014 года после очередного военного переворота, ставшего ответом армии на затянувшийся в стране политический кризис. Сейчас в Таиланде действует временная конституция, фактически наделяющая правящий военный совет неограниченными полномочиями.

Проект нового законопроекта пока получил неоднозначные оценки со стороны политического истеблишмента королевства. “Эта конституция заведет страну в тупик. Она забирает власть у народа, делая правительство слабым, неспособным оставаться у власти долго”, – комментирует экс-министр образования Чатурон Чайсенг. “Законопроект призван предотвратить повторение политического кризиса путем создания весьма слабой коалиции, что не является хорошим решением”, – считает бывший член Национального совета по реформам Сомбат Тхамронгтханаявонг.

Новый проект конституции – это уже вторая попытка военных властей Таиланда разработать основополагающий для страны документ. Предыдущая версия была отвергнута членами Национального совета по реформам в сентябре 2015 года и отправлена на доработку (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/newswires/3137857-newswire/>). – 2016. – 29.01).

Thailand's former prime minister Thaksin Shinawatra has called a draft constitution presented by junta leaders a charade that will keep generals in power indefinitely.

The ousted populist politician and business tycoon called for talks with the coup leaders,

warning that Thailand's military rule will isolate the country as it moves towards becoming a pariah state.

“It's a charade to show the world that Thailand is returning to democracy,” Thaksin told the Wall Street Journal. “But in reality it would be like Myanmar before its political reforms. There would be a prime minister, but the real power would be in some politburo above him and the economy would suffer. No other government would want to touch Thailand.”

The military says it took power to prevent a political crisis and insists elections will be held in 2017 after a new constitution is approved. However, the lengthy timeframe has raised scepticism over its intentions – a draft constitution presented last

year was rejected by an army-backed council, adding months to the process.

The latest draft adds further delays and, more worryingly for the military's critics, allows the generals absolute power in the name of national security.

In a separate interview with the Financial Times, Thaksin called the constitution “crazy”. “I can't imagine that this kind of constitution can be written in this manner in the 21st century. It's as if we are in the 18th century,” he said.

“Any regime that [does] not respect the people will not last long. No one respects North Korea, namely.” (*Theguardian* (<http://www.theguardian.com/world/2016/feb/22/thailand-thaksin-shinawatra-draft-constitution-is-charade>). – 2016. – 22.02).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 2 лютий 2016

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 29.02.2016.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,15.

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.