

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
політико-правові аспекти**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 6 2014

Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського
Національна юридична бібліотека
Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (СІАЗ)

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС

В УКРАЇНІ: політико-правові аспекти

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

№ 6 2014

Редакційна колегія:

О. Онищенко, академік-секретар Відділення історії, філософії і права НАН України,
член Конституційної Асамблеї України;

(голова)

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Адреса редакції:

НБУВ, просп. 40-річчя Жовтня, 3, Київ, 03039, Україна

Передрук – тільки з дозволу редакції

© Національна бібліотека України імені
В. І. Вернадського, 2014

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Т. Гранчак Закони 16 вересня: конституційні аспекти	5
--	---

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ	16
---	----

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

В. Мусяка Это не закон, это даже не намек на закон	17
---	----

О. Москалюк «Особливі» закони для Донбасу	20
--	----

О. Банчук, Б. Малишев Про «диктаторські» закони демократичної держави	22
--	----

Л. Гришко Ігри в люстрацію: поки не працює закон, говорить вулиця	25
--	----

СУСПІЛЬНА ДУМКА

И. Лавриненко, «Ракурс»: Децентралізація: «ползущая» реформа	27
--	----

О. Єрмак, Т. Якімець, «Ракурс»: Відкритий суд – запорука справедливого правосуддя	31
---	----

Д. Азаров, STATUS QUO: Люстрація по-українськи	36
--	----

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	42
--	----

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Конституционный строй как правооснование расколота страны	50
---	----

Експерти РПП представили «Дорожню карту реформ для майбутнього парламенту»	57
--	----

В. Мусяка Контроверсійні поправки до Основного закону Декілька зауважень до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України»	59
--	----

М. Савчин Закони 16 (січня) вересня ... чи крайня необхідність	62
---	----

О. Соскін Законодавча база для децентралізації готова	66
--	----

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія	66
Іспанія	67
Туреччина	70
Румунія.....	70
Республіка Молдова	71
Російська Федерація	72
Республіка Вірменія	74
Азейбарджан	77

З фондів НБУВ

В. Волковинська

Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних Фонду

Президентів України	78
----------------------------------	-----------

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Т. Гранчак, заввідділу СІАЗ НБУВ

Закони 16 вересня: конституційні аспекти

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила ініційовані Президентом П. Порошенком Закон України «Про недопущення переслідування та покарання осіб-учасників подій на території Донецької та Луганської областей» і Закон України «Про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», згідно з яким на три роки впроваджується особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької й Луганської областей України. Документами передбачено амністію сепаратистам, гарантію їхнього права на використання російської мови, зміцнення економічних зв'язків з російськими регіонами, формування народної міліції. Також у регіоні мають бути проведені місцеві вибори 7 грудня цього року.

Крім того, Законом України «Про особливий порядок...» передбачається економічне відновлення Донбасу Україною. «Державна підтримка полягає у запровадженні відмінного від загального економічного режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, спрямованого на відновлення об'єктів промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду, переорієнтацію промислового потенціалу, створення нових робочих місць, залучення інвестицій і кредитів для відновлення й розвитку об'єктів, розташованих в окремих районах, – сказано в документі. – У законі про Держбюджет України щороку передбачаються видатки, що спрямовуються на державну підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів. Україна гарантує визначення таких видатків загального фонду Держбюджету захищеними видатками, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень» (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52182).

Голосування за Закон відбувалося в парламенті за участі Президента П. Порошенка, який наполягав на необхідності його ухвалення, і в умовах «зачинених дверей» і вимкненого табло, що не дало змоги визначити поіменний склад тих, хто підтримав президентську ініціативу. Як зазначив із цього приводу оглядач «Дзеркала тижня» С. Рахманін, «голосування за законопроекти здійснювалося в закритому режимі, але за допомогою електронної системи голосування. Що, з погляду експертів, є порушенням Регламенту, який передбачає або таємне голосування бюлетенями, або публічне, “кнопкове”. Крім того, ніхто зі спеціалістів не зміг згадати випадку, щоб закон приймався у закритому режимі. І не зміг послатися на жодну статтю Регламенту (тим більше Конституції), яка дозволяє подібне... Така форма прийнятна для обговорення питань, що є військовою або

державною таємницею. Закон таємницею бути не може. На те він і закон. Очевидно, таємницею хотіли зробити (і зробили в результаті) перелік тих, хто голосував “за”. Очевидно, хтось дуже не хотів знижувати свої шанси на переобрання. Ще напередодні голосування стало відомо, що ряд депутатів, які планують висувати свої кандидатури на мажоритарних округах, зробили закритий режим голосування обов’язковою умовою своєї лояльності» (http://gazeta.dt.ua/internal/kontrevolyuciya-prinizhennya_.html. – 2014. – 19.09).

Понад специфічне голосування за Закон України «Про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» політики, експерти й оглядачі звернули увагу на специфічний зміст документа, який, за висновками багатьох, суперечить Конституції України.

Відвертою та цинічною «здачею» Донбасу Російській Федерації вважає закони 16 вересня лідер політичної партії ВО «Свобода» О. Тягнибок. На своїй сторінці у Facebook він по пунктно аргументував свою оцінку.

По-перше. Законом на три роки в районах підконтрольних терористам та армії Російської Федерації запроваджено особливий порядок місцевого самоврядування (ст. 1), дії українського законодавства (ст. 2) і призначення керівників органів прокуратури й судів (ст. 5).

Утім у Законі України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» узагалі не визначено сутності «особливого порядку». «З урахуванням положення ст. 2 Закону, відповідно до якої чинне законодавство України діє лише з урахуванням особливостей цього ж Закону, термін “особливий порядок” з російською зброєю в руках можна тлумачити як завгодно широко, у тому числі і з відміною дії незручних норм Конституції України. Тобто вказані норми за своєю суттю є наданням повної автономії окупованим територіям Донбасу у вирішенні абсолютно усіх внутрішніх питань», – вважає політик.

Він звертає увагу на те, що згідно зі ст. 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території. При цьому спеціальний статус мають лише м. Київ і Севастополь, а також Автономна Республіка Крим. Жодних інших преференцій чи надання будь-яких «особливих порядків» іншим адміністративно-територіальним одиницям Конституцією України не передбачено.

«Таким чином, прийняття цього Закону “Про особливий порядок...” фактично спрямовано на повалення конституційного ладу України та порушення її територіальної цілісності», – підкреслює О. Тягнибок.

По-друге. Законом про амністію забороняється «кримінальне переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької, Луганської областей».

Як пояснює лідер ВО «Свобода», від кримінальної відповідальності звільняються не лише громадяни України, які добровільно здали зброю, що може служити підставою для їхнього звільнення від переслідування, а й громадяни Російської Федерації та особи, які і далі продовжуватимуть тероризувати українське населення зі «зброєю в руках». Тобто всі ті, хто є ворогом України, хто цілеспрямовано приїхав вбивати і знущатися над українцями, зможуть і надалі без жодного покарання продовжувати свою діяльність. «Це образа не тільки кожного українця, а й кожної особи, для якої людське життя – є найвищою цінністю, що визначено Конституцією України (ст. 3)», – наголошує політик.

По-третє. Закон України «Про особливий порядок...» фактично вийшов за межі розуміння термінів «федералізація» та «децентралізація», оскільки документом надається право органам місцевого самоврядування здійснювати зовнішню політику виключно з Російською Федерацією на основі «угод про прикордонне співробітництво». Водночас будь-які трактування термінів «федералізація» та «децентралізація» виключають будь-які можливості місцевих органів здійснювати повноваження у сфері зовнішньої політики. До того ж це суперечить ст. 85, 106, 116 Конституції України, відповідно до яких уся повнота влади у сфері зовнішньої політики належить Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України.

«Таким чином, Україна сама узаконює проект “донбаський варіант “Придністров’я”», – робить висновок О. Тягнибок.

По-четверте. На думку політика, ст. 9 Закону фактично легалізує збройні формування ДНР, ЛНР, а також військові підрозділи регулярної російської армії під назвою «народна міліція з охорони громадського порядку».

Нагадаємо, ст. 9 передбачено утворення загонів народної міліції на добровільних засадах із громадян України, які постійно проживають у відповідних населених пунктах. У зв’язку з цим лідер «Свободи» застерігає, що такими «загонами народної міліції» можуть бути названі навіть регулярні частини російської армії, адже перевірити в них наявність документів з місцевою пропискою буде, м’яко кажучи, украй складно. У зв’язку з цим О. Тягнибок навів приклад Криму, де також нібито не було російської армії, а були лише представники територіальної самооборони, які «купили сучасне російське озброєння у місцевому кіоску».

По-п’яте. Законом закріплено обов’язок органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади сприяти використанню російської мови на окупованих територіях. Але, відповідно до ст. 10 Конституції України, державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні лише гарантується вільний розвиток, використання й захист російської, інших мов національних меншин України.

Таким чином, у держави є обов'язок сприяти всебічному розвитку і функціонуванню української мови й гарантувати, а не сприяти використанню російської мови.

По-шосте. Коментуючи ст. 10 Закону, яка зобов'язує провести позачергові вибори депутатів районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад, сільських, селищних, міських голів на окупованих територіях, О. Тягнибок наголошує, що на територіях, де голосування здійснюватиметься під дулами російських автоматів, не можна взагалі говорити про проведення виборів на основі вільного й таємного волевиявлення громадян України.

Будь-які вибори на Донбасі, розширення повноважень місцевого самоврядування можуть бути здійснені лише на територіях, звільнених від окупантів, там, де відновлено конституційний лад і суверенітет України. Фактично відбудеться легалізація сепаратистів і терористів.

По-сьоме. Закон України «Про особливий порядок...» зобов'язує фінансувати усі видатки, пов'язані з функціонуванням окремих районів Донецької та Луганської областей, наділених «особливим статусом», за рахунок державного бюджету України (ст. 7).

Виходячи з переліченого, О. Тягнибок стверджує, що ухвалення Закону, по суті, є капітуляцією та «здачею» національних інтересів України. За його словами, «особливий статус» для окупованих районів Донбасу означає створення на українській території сепаратистського анклаву, керованого з Москви, повністю незалежного від України, але який має повністю фінансуватися з українського бюджету. «Амністія» для сепаратистів і посібників агресора, за О. Тягнибоком, це – заохочення до подальшого сепаратизму, повторення збройних заколотів і знищення єдиної Української держави (<http://uainfo.org/blognews/print:page,1,397548-zakoni-16-veresnyatyagnibok-nazvav-vdvertoyu-zdacheyu-donbasu.html>. – 2014. – 18.09).

З висновками політика солідарний оглядач «Дзеркала тижня» С. Рахманін, який звертає увагу на те, що, відповідно до прийнятого Закону України «Про особливий режим...», «повноваження новообраних рад і посадових осіб не можуть бути припинені достроково. Як стверджують юристи, це означає, що, навіть якщо виникнуть нові обставини, ці органи й посадові особи продовжуватимуть виконувати свої обов'язки. Тобто одним розчерком пера Київ легалізував і легітимував владу де-факто сепаратистських структур, надавши їм юридичні повноваження на роки, позбавивши Верховну Раду конституційного права розпуску місцевих рад.

«Особливий порядок» призначення керівників органів прокуратури й судів, що передбачає участь у цьому процесі місцевого самоврядування (читай: призначення їх сепаратистами й Москвою), прямо порушує загальний і чіткий порядок, визначений Конституцією.

Грубим порушенням є створення так званої народної міліції. У Законі України «Про міліцію» немає навіть згадування про такий орган. Стаття 9 Закону України «Про особливий порядок...» зазначає, що загони

“народної міліції” “реалізують повноваження, передбачені для них законами України”. Однак у жодному законі ці повноваження не прописані.

У порушення ст. 10 Конституції України на території окремих районів Донбасу встановлюється особливий статус російської мови, “фактично їй надається статус державної”».

Оглядач робить висновок, що «де-факто і де-юре Українська держава наділяє юридичними повноваженнями сепаратистський регіон і, по суті, узаконює створення військової бази іноземної держави на території, яка є невіддільною частиною України. Умова виведення частин Збройних сил Російської Федерації (присутність яких не оспорується ніким, крім самої Москви) не фігурує ні в зазначених законах, ні в мінських угодах. Які, до речі, не мають юридичної сили, що, утім, не завадило авторам Закону послатися на них у Пояснювальній записці.

Якщо називати речі своїми іменами, Київ дав фактичну згоду на те, щоб незаконні воєнізовані формування набули легального статусу – «народна міліція». Щоб суди й органи прокуратури, які формально не припинили свого існування, отримали мандат від Києва, при цьому йому не підпорядковуючись» (http://gazeta.dt.ua/internal/kontrrevolyuciya-prinizhennya-_html. – 2014. – 19.09).

Сумніви щодо відповідності окремих положень Закону Конституції України висловили вітчизняні юристи-конституціоналісти.

М. Козюбра, завкафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», зазначив: «Коли я читав проект цього закону, в мене виникло багато запитань щодо конституційності окремих його положень. Головне – той сумнозвісний особливий статус. Цей особливий статус не передбачений Конституцією України. У законопроекті не згадувалося й про державну мову на цих територіях та було ще багато сумнівних положень щодо конституційності. Але головне: цей особливий статус. В нас є передбачене Конституцією місцеве самоврядування, є децентралізація. А такого поняття, як “особливий статус”, у Конституції немає. Воно не визначене, і не лише не визначене, а взагалі відсутнє. Одне це викликає сумнів щодо конституційності цього положення. Не кажучи вже про надмірні права для цієї території, про мовні проблеми» (<http://ua.racurs.ua/619-konstytuciya-osoblyvyu-status-terytoriy-mykola-kozubra>. – 2014. – 16.09).

Доцент кафедри конституційного права Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого Ф. Веніславський вважає Закон антиконституційним. Послідовно розглядаючи окремі статті документа, експерт звертає увагу, що ст. 3 Закону гарантує «недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької, Луганської областей. Органам влади та їх посадовим (службовим) особам, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності забороняється дискримінація, переслідування і притягнення до відповідальності осіб з приводу подій, які мали місце в Донецькій, Луганській областях».

На думку Ф. Веніславського, ця частина Закону дасть змогу повернутися до мирного життя тим, хто помилявся, був обманутий, зомбований російською пропагандою, тим, хто дав змогу втягнути себе в ці збройні формування проти власної волі. Водночас експерт наголошує, що потрібно розуміти, що доказової бази щодо осіб, які брали участь у військових діях, немає. Прямих доказів (в умовах воєнних дій і при обмежених можливостях української влади контролювати ці території) щодо формату їхньої участі в подіях, вчинення ними тяжких злочинів на Донбасі немає або недостатньо. Тому під цю амністію можуть потрапити й ті люди, які вчинили найтяжчі злочини.

У ст. 4 Закону держава «гарантує право мовного самовизначення кожного жителя в окремих районах Донецької і Луганської областей. Гарантує вибір мови спілкування, вільного користування російською і будь-якою іншою мовою в суспільному і приватному житті.

Органи місцевого самоврядування і виконавчої влади законним способом і в межах повноважень надають сприяння в окремих районах Донецької та Луганської областей використання російської та інших мов в усній і письмовій формі у сфері освіти, у засобах масової інформації та створюють можливості для їх використання в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у судочинстві, в економічній і соціальній діяльності, при проведенні культурних заходів та в інших сферах суспільного життя».

Ф. Веніславський вважає, що те, що новий Закон дає можливість використовувати російську і в освіті, і в судочинстві, – у цілому, непогано, адже усуває одну з причин невдоволення. Утім експерт звертає увагу на те, що в тексті документа жодного разу не згадується українська мова. «Я б вважав більш виваженим зазначити, що в окремих районах люди можуть використовувати українську, російську і будь-яку іншу мову. Через кому. Українська мова як-то з тексту випала. Це може створити ілюзію або перевернутий уявлення про те, що статус української мови сильно знижений. Все ж на Донбасі достатня кількість україномовних людей, які вважають цю мову рідною. Вийшло, що Закон виділяє російську на шкоду українській», – наголошує правознавець.

Однозначно негативно він оцінює ст. 5 Закону, відповідно до якої повноваження депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на позачергових виборах, призначених Верховною Радою України, не можуть бути достроково припинені.

В окремих районах Донецької та Луганської областей законами України вводиться особливий порядок призначення керівників органів прокуратури та судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань.

Як зазначає Ф. Веніславський, це положення абсолютно суперечить Конституції України і є небезпечним для країни. За законом, якщо в діях органів місцевого самоврядування (будь-яких, чи то міський, районний або селищна рада) мають місце факти порушення Конституції і законів України,

то Верховна Рада має право розпустити такий орган. Тобто якщо міська рада міста N прийняла рішення, яке суд згодом визнав незаконним, то, за чинною Конституцією, Верховна Рада України має правові підстави призначити в місті N позачергові вибори.

«В даному випадку ми практично даємо карт-бланш їхньому місцевому самоврядуванню, яке стане законним після виборів 7 грудня. Тобто вони де-юре і де-факто мають право порушувати закони України і позбавити їх за це повноважень протягом трьох років не можна. Це дуже небезпечна норма. Якщо уявити собі, що там, в цих гарячих головах... І законом ми даємо їм можливість все це реалізувати», – наголошує експерт.

Щодо суддів і прокурорів, то процедура «участі» органів місцевого самоврядування у їх призначенні зовсім незрозуміла. Формулювання досить розмиті. За чинним законодавством, прокурора міста або району призначає Генеральний прокурор України. Отже, виникає питання: міське самоврядування буде представляти свої кандидатури Генерального прокурора, а той – погоджуватися чи не погоджуватися, чи Генеральний прокурор буде призначати прокурорів за згодою місцевого самоврядування?

Щодо ст. 8 Закону, якою передбачається сприяння з боку органів виконавчої влади розвитку в окремих районах Донецької та Луганської областей транскордонного співробітництва, спрямованого на вирішення спільних проблем розвитку, посилення й поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації на основі угод про транскордонне співробітництво, що укладаються територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами в межах компетенції, встановленої Законом, то, позитивно оцінюючи спробу зняти напруження, ворожнечу між мирними жителями двох сусідніх держав, Ф. Веніславський звертає увагу на те, що в Україні й так діяли законодавчі акти, які передбачали співробітництво між прикордонними територіями. Спрощений режим перетину державного кордону для мешканців цих районів існує. Для тих, хто сусідить не тільки з Росією, а й з Білоруссю, Польщею. Отже, що мається на увазі під поглибленням і розширенням?

Як зазначає експерт, по суті, органам місцевого самоврядування надається право виступати суб'єктами міжнародних відносин, що прямо суперечить Конституції, оскільки міське самоврядування не є суб'єктом міжнародної політики. «Думаю, цей пункт був внесений під тиском і диктатом з боку Російської Федерації. Він дуже небезпечний, на мій погляд», – пояснює Ф. Веніславський.

Неоднозначною, на його думку, є і ст. 9 Закону щодо створення загонів народної міліції, координація якими «здійснюється відповідним сільським, селищним, міським головою»: «Питання неоднозначне. З одного боку, можна легко припустити, що загони цієї народної міліції створять з тих же загонів

сепаратистів. Тобто їм просто дадуть можливість легітимно носити і застосовувати зброю.

З іншого боку, на тимчасово окупованій території живе багато людей патріотично налаштованих по відношенню до України. Упевнений, вони хотіли б брати участь в наведенні порядку. Це було б непогано. Народ повинен брати участь у відновленні громадського порядку і протидії радикальних проявів.

Я не можу однозначно передбачити, як буде реалізовуватися ця стаття закону.

Озброять і зроблять легітимними учасників незаконних військових формувань – жирний мінус. Увійдуть в загони місцеві патріоти, які реально хочуть миру і порядку, – плюс».

Експерт у галузі конституційного права резюмував обговорення Закону таким чином: «Закон неоднозначний і суперечливий. Але іноді потрібно приймати навіть протиправні закони, щоб зберегти більш вагомі цінності. В даному випадку мова йде про цінності головні – це людські життя. Я дуже сподіваюся, що українська влада прорахувала і розуміє всі ризики, пов'язані з преференціями цим гарячим головам» (<http://ukr.media/politics/211630>. – 2014. – 18.09).

Висловлені зауваження щодо ухваленого Закону підтримуються загалом і головою правління Центру політико-правових реформ І. Коліушком, за висновком якого статті Закону України «Про особливий статус...» прописані так, «наче ми проводимо експеримент, перш ніж дозволити децентралізацію на інших територіях країни».

На своїй сторінці у Facebook І. Коліушко виклав аналіз прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Експерт чітко вказує на невідповідність окремих статей Закону положенням Конституції України. Зокрема, це стосується ст. 4 Закону, яка в порушення ст. 10 Конституції України встановлює фактично, що на території окремих районів Донецької, Луганської областей не використовується державна мова. Більше того, органи державної влади навіть зобов'язуються сприяти використанню російської мови в усіх сферах суспільного життя. Українська мова не згадується.

Далі, фактично, як впливає із ст. 5 і 6, уся повнота влади на цих територіях передається до органів місцевого самоврядування, обраних на позачергових виборах. Навіть призначення керівників органів прокуратури й судів відбуватиметься за їхньою згодою. Органи ж державної виконавчої влади – Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади – можуть укладати з органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального й культурного розвитку окремих районів причому виключно за ініціативою відповідних органів місцевого самоврядування. Звичайно, нефункціонування конституційних органів влади в межах і спосіб, визначений Конституцією, є також прямим порушенням Конституції (<http://dt.ua/POLITICS/zakon-pro-osobliviy-status-eksperiment-pered->

decentralizaciyeyu-inshih-teritoriy-krayini-ekspert-151264_.html. – 2014. – 16.09).

Коротко узагальнив основні вади й негативні наслідки прийнятого 16 вересня Закону України «Про особливий статус...» політолог О. Маслак: «Це сумнівно щодо конституційного права. Ми – унітарна держава. А тут ідеться про конфедерацію. Фактично, створюється держава в державі – зі своєю міліцією, судами. Яка матиме свої неформальні стосунки з Росією.

На третині території Донбасу буде цілий набір проблем. Перше – незаконний обіг зброї. Друге – контрабанда. Немає українсько-російського кордону, Київ не контролює частину Азовського узбережжя. Там сумнівний статус міліції, судів. Усе це впливатиме на решту України». Причому, за його висновком, ситуація в Україні буде гіршою, ніж у Молдові з Придністров'ям. Адже між Придністров'ям і Молдовою є прикордонні пости, регульований перетин меж територій, а в Україні цього не буде. Разом з тим на виборах 26 жовтня з Донбасу проштовхуватимуть у Верховну Раду проросійських мажоритарників і сприятимуть проходженню таких прокремлівських сил, як «Опозиційний блок», комуністи, партія С. Тігіпка. Експерт вважає достатньо високим ризик формування в підсумку потужної п'ятої колони в парламенті, яка блокуватиме рішення, що суперечитимуть інтересам Москви (http://gazeta.ua/articles/politics-newspaper/_matimemo-dvi-garyachi-tochki-na-donbasi-ta-v-parlament-ekspert/581792. – 2014. – 19.09).

Враховуючи неоднозначність прийнятого 16 вересня Верховною Радою Закону України «Про особливий статус...», окремі політики вже заявили про намір скасувати повністю Закон. Зокрема, з такою заявою виступив лідер партії «Об'єднання “Самопоміч”», мер Львова А. Садовий. «Ці райони сьогодні є під фактичною окупацією. І так це треба називати, а не давати їм більші права, ніж іншим українцям», – наводять слова А. Садового на сайті партії.

Об'єднання «Самопоміч» вимагає розширити дії Закону про окуповані території на захоплену частину Донбасу, а також «з метою безпеки максимально ізолювати цю територію від решти країни». На сьогодні, наголошується в повідомленні, відповідно до Закону України «Про окуповані території», такий статус має лише територія Криму.

У свою чергу, «Батьківщина» має намір через Конституційний Суд домогтися відміни законів про особливий статус та амністію. Партія «Батьківщина» готує подання до Конституційного Суду України щодо відповідності Основному закону прийнятих на закритому засіданні Верховної Ради законів про особливий статус деяких районів Донецької та Луганської областей і про амністію учасників збройних формувань, що діють на Сході України. «Ми негайно готуємо подання до Конституційного Суду України», – повідомила лідер партії Ю. Тимошенко на брифінгу в Києві 17 вересня.

Вона зазначила, що партія «Батьківщина» хоче пройти цей шлях, «щоб скасувати ці абсолютно неконституційні закони», і заявила, що якщо Конституційний Суд не визнає, що прийняті парламентом закони не

відповідають Конституції, то необхідно буде проводити люстрацію Конституційного Суду.

Крім того, народні депутати фракції «Батьківщина» також вимагають скасувати ухвалені 16 вересня на закритому засіданні Верховної Ради закони про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей і про недопущення покарання терористів. Відповідні постанови про скасування зазначених законів зареєстрували народні депутати «Батьківщини» І. Кириленко, Ю. Одарченко та Р. Ілик, повідомляє прес-служба партії. У пояснювальних записках до проектів постанов зазначається, що на закритій частині пленарного засідання Верховної Ради відбулося голосування із грубими порушеннями Конституції України й Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

«Голосування відбулося за допомогою електронної системи для голосування у таємному режимі. Таким чином була прихована інформація щодо персонального голосування кожного депутата, що ставить під сумнів достовірність результатів голосування, та порушено принципи відкритості роботи Верховної Ради України, – наголошують автори постанов. – Під час голосування відбувалося використання чужих карток іншими народними депутатами України. Таким чином, результати голосування не відповідають дійсному волевиявленню народних депутатів України у зв'язку із порушенням принципу особистого голосування».

Також депутати зазначають, що голосування в цілому за ухвалення законопроекту можливе лише за умови, що від народних депутатів України не надійшло жодного зауваження. «Такі зауваження надходили від народних депутатів, що виключало голосування за законопроект у цілому, – підкреслюють вони. На пленарному засіданні було зазначено про дані порушення, але Головою Верховної Ради України вони були проігноровані».

Автори постанов вказують, що відповідно до ч. 1 ст. 48 Регламенту рішення Верховної Ради України можуть бути скасовані до підписання відповідного акта (<http://www.newsru.ua/ukraine/16sep2014/vidminyty.html>. – 2014. – 16.09).

Нагадаємо, у зв'язку з цим Голова ВР О. Турчинов поки що не поставив свого підпису під документом. Те ж стосується закону про амністію. Про це О. Турчинов заявив у програмі ТСН на «1+1». «Мені профільний комітет ще не дав ці закони на підпис. І вони ще не вийшли з Верховної Ради, тобто я їх ще не підписав», – сказав Голова ВР.

Водночас О. Турчинов зауважив, що підпише закон про особливий статус Донбасу тільки в редакції, яка була ухвалена ВР на закритому засіданні. «Мав розмову з Президентом і повідомив йому, що у зв'язку з тим, що під час розгляду питання (про статус Донбасу. – Авт.) не було жодної інформації, що вже є закон у новій редакції. Я можу підписати тільки той закон, який вже проголосований у Верховній Раді», – сказав спікер.

Коментуючи ухвалений Верховною Радою закон про особливий статус територій у Донецькій і Луганській областях, політики й експерти погоджуються з тим, що це вимушений крок, який показав вразливість

української сторони у збройному конфлікті з Росією. Ніхто також не плекає особливих ілюзій стосовно тривалості перемир'я на Донбасі й готовності сепаратистів зі свого боку виконувати цей Закон. Водночас усі впевнені в тому, що пауза у військових діях була необхідна Україні для перегрупування сил і мобілізації світової спільноти на більш дієву допомогу й жорсткіші санкції щодо Росії.

У статті для «Дзеркала тижня» журналіст Ю. Бутусов заявляє, що Україні треба використати зменшення інтенсивності боїв для того, щоб проаналізувати численні помилки і зробити кадрові висновки.

Відповідальність за відсутність системних заходів для захисту держави й повторення тих самих помилок автор покладає на міністра оборони В. Гелетея, голову Генштабу В. Муженка і Верховного головнокомандувача П. Порошенка.

Серед основних провалів Президента у військовій сфері оглядач називає ставку на дипломатичне врегулювання конфлікту на шкоду військовому, відсутність структури керування, розвідки, ефективного забезпечення й логістики, а також неефективну мобілізацію та небажання звільняти В. Гелетея і В. Муженка. «Україна веде народну війну проти окупантів. І в цій війні народ деморалізують не жертви, а помилки та безглузді втрати, корупція та безгосподарність, брехня та некомпетентність, відсутність відповідальності та безкарність злочинців у погонах та без погонів», – пише автор. Президента він закликає «говорити» з армією (http://www.bbc.co.uk/ukrainian/press_review/2014/09/140920_press_20sept_hk.shtml. – 2014. – 20.09).

Оглядач А. Марциновський зі свого боку констатує, що погрозами повномасштабної війни В. Путін зміг добитися від П. Порошенка ухвалення закону про особливий статус самоврядування на окупованих територіях Донбасу. При цьому він отримав подвійну перемогу: значно зросла недовіра українського суспільства до діючої влади. «Шахрайське таємне голосування у парламенті вивернуло назовні й виставило на загальний огляд всю гнилу сутність нинішнього тимчасового українського політикуму. Але якщо шантажист досягає успіху, він використовуватиме цей метод знову й знову. Що більше прогинатимуться Україна і Захід, то міцнішатиме тиск Путіна, множитимуться його вимоги та претензії, – прогнозує А. Марциновський. – Для зриву ратифікації Угоди про асоціацію або коригування її тексту він тиснутиме на слабкі ланки Євросоюзу. На жаль, у ЄС є схильні до прогину держави.

З Україною Кремль і далі говоритиме, погрожуючи війною і накопичуючи на кордоні війська. Можна очікувати, що Путін активно використовуватиме скандальний закон про особливості самоврядування на окупованих територіях у разі набрання ним чинності. Порошенко та Яценюк можуть скільки завгодно розповідати про те, що Закон може і не виконуватися, але для Москви це вже інструмент або ж новий плацдарм для розвитку наступу».

Перекладаючи з дипломатичної мови заяву російського МЗС стосовно того, що ухвалення Закону «створює основу для запуску змістовного конституційного процесу в Україні, включаючи початок діалогу з метою посприяти національному примиренню та згоди в цій країні», він робить висновок, що Кремль бачить у документі сходинку до зміни української Конституції в напрямі федералізації чи іншої форми внутрішнього устрою, яка б сприяла втраті Києвом контролю над Півднем і Сходом України.

«Не треба мати ілюзій. – застерігає А. Марциновський. – Задобрення Путіна шляхом поступок з боку України, відсутністю військової допомоги з боку Заходу чи достатніх санкцій відносно Росії не вирішить проблеми. Сьогодні кремлівський фірер захотів особливого статусу для окупованих районів Донбасу і відкладання застосування Угоди про асоціацію, завтра вимагатиме визнання окупації Криму, потрібних йому кадрових призначень чи ще чогось іншого. Зрозуміло, зруйнований Донбас його не цікавить.

Президенту Порошенку та всім, хто нині при владі, треба припинити сіяти упадницькі настрої, навести лад у Збройних силах, почати справді жити по-новому, заручитися підтримкою суспільства, на яке вони дедалі менше зважають. Звісно, поганий мир кращий за добру війну, проте країну можна втратити і мирним шляхом. Можливо, саме на це й розраховує Путін, вимагаючи поступок і досягаючи їх. Це не повинно стати сталою тенденцією» (http://gazeta.ua/ru/articles/marcinovskij-anatolij/_santazh-sostorony-putina-budet-usilivatsya/581976. – 2014. – 19.09).

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Нову Верховну Раду чекатимуть зміни до Конституції та пакет реформ.

Завдання підготувати ці ініціативи поставив Президент України П. Порошенко, представляючи на прес-конференції 25 вересня Стратегію реформ України до 2020 року. Її амбітна мета – досягти європейських стандартів життя і вже через шість років подати заявку на членство України в Євросоюзі.

«Собі особисто, мозковому центру реформ в Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів ставлю завдання: до відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради підготувати пакет законопроектів для старту пріоритетних реформ», – заявив глава держави.

Також Президент повідомив, що має намір внести на розгляд нового складу парламенту конституційні зміни в частині децентралізації влади. Ідеться про «різке збільшення повноважень місцевих рад, у тому числі й бюджетних повноважень». Очевидно, глава держави запропонує доопрацьовану ініціативу, замість внесеного ще влітку проекту змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та

місцевого самоврядування), який викликав чимало зауважень у народних депутатів (<http://www.viche.info/news/3787>). – 2014. – 26.09).

За інформацією видання «Корреспондент.net» «Венеціанська комісія опублікує свою думку щодо поправок до Конституції України після виборів до Верховної Ради 26 жовтня» (<http://ua.korrespondent.net/world/worldabus/3425496-u-zhovtni-yevropa-rozpovist-yak-ukraini-zminuivaty-konstytutsiui>).

Як повідомив «РІА “Новости”» співробітник Венеціанської комісії, «проект (аналізу), який був направлений владі цього літа, буде прийнятий, але опублікований після виборів 26 жовтня 2014 р.».

Співрозмовник агентства зазначив, що на майбутньому (10–11 жовтня) засіданні Венеціанської комісії «передбачається провести обмін думками з представниками України і вивчити з метою його прийняття попередню думку про законопроект зі внесення змін до Конституції України, представлений Президентом України (П. Порошенком. – Ред.) 2 липня 2014 р.».

Як повідомляв «Корреспондент.net», проект закону про внесення змін до Конституції України, ініціатором якого виступив П. Порошенко, з’явився в мережі ще 25 червня, він складається з 11 с. Документ був зареєстрований у Верховній Раді 27 червня і на сьогодні очікує своєї черги для розгляду депутатами. У пояснювальній записці до документа сказано, що переважна більшість пропонує змін стосується саме децентралізації влади в Україні (<http://ua.korrespondent.net/world/worldabus/3425496-u-zhovtni-yevropa-rozpovist-yak-ukraini-zminuivaty-konstytutsiui>). – 2014. – 30.09).

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

В. Мусіяка, професор Національного університета «Киево-Могилянська академія», бывший заместитель Председателя Верховной Рады

Это не закон, это даже не намек на закон

(коментар стосовно Закону України «Про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»)

Не буду касаться политической составляющей этого вопроса (почему, для чего это было сделано), но считаю, что в такое сложное для страны время делать подобные шаги, не посоветовавшись с народом, не объяснив людям свое мнение, неприемлемо. Потому что возникает очень много вопросов на грани истерии, и не только у специалистов, но и у обычных граждан, возмущенных этим законом.

Даже если этот закон был крайне необходим, если Президент, подавший его в ВР, был вынужден пойти таким путем, возникают вопросы относительно самого текста документа. Интересно, кто его писал? Прискорбно, что он вышел из-под пера президентской команды, это уже вопрос к профессионализму писавшего. Это не закон, это даже не намек на закон. Более пустого, недопустимого с точки зрения правовой системы, несоответствующего Конституции закона я еще не видел, даже при Януковиче.

Что я имею в виду, когда говорю, что этот закон пустой? Начну с конца, то есть с Заключительных положений (ст. 10). Первая часть этой статьи говорит, что закон вступает в силу со дня его опубликования. А ч. 2 той же статьи гласит: «Назначить внеочередные выборы депутатов районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских советов, сельских, поселковых, городских голов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей на воскресенье, 7 декабря 2014 года». Что это значит? Со дня опубликования закона начинают действовать все те механизмы, которые в нем предусмотрены. Если выборы назначены на 7 декабря, отнимите 90 дней, которые должны им предшествовать, следовательно, избирательный процесс уже должен быть в разгаре. Где же, спрашивается, этот избирательный процесс?

Вот этот перечень «районные, городские, поселковые, сельские советы, сельские, поселковые, городские головы в отдельных районах» многократно встречается в тексте. Никогда Верховная Рада не позволяла себе принимать закон или постановление, в котором назначала бы внеочередные выборы в местные советы, не указав их.

Статья 1 закона гласит, что особый порядок местного самоуправления вводится временно, на три года, в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, к которым относятся районы, города, поселки, села в пределах территории, определенной решением Верховной Рады Украины (в проекте закона было сказано более прямолинейно: «определенной решением руководителя Антитеррористического центра при Службе безопасности Украины»). – Ред.)

Поэтому очевидно, что сначала надо было издать решение ВР с перечнем административно-территориальных единиц, входящих в этот анклав и подпадающих под действие закона. Этого сделано не было. Потому что, несмотря на военные действия, никто не знает, какие именно районы, города, поселки и села окажутся завтра в перечне «отдельных» территорий. Мы видим, что линия фронта не имеет конкретных границ и каждый день карта «горячих» территорий меняется.

Теперь о сроке действия закона – три года. А что будет потом? Где механизм, определяющий, как выходить из этого особого порядка?

Этот новый закон не согласуется с нормами Конституции и действующего законодательства. Остановлюсь на нескольких таких различиях. Прежде чем объявлять внеочередные выборы, необходимо прекратить полномочия действующих советов и председателей. Этого

сделано не было. И полномочия эти прекращаются только по четко указанным основаниям. Поэтому после того, как ВР издала бы решение с перечнем административно-территориальных единиц (чего, повторяю, сделано не было), нужно было бы принять следующее решение – о прекращении полномочий местных советов и председателей. Основанием для этого должно быть решение суда или выводы комиссии профильного комитета ВР.

Да и что это такое – вводить закон в действие, когда там находятся боевики, террористы, российские войска? Кто там будет заниматься выборами? Больше того, кто там будет избирать? Люди же массово бегут, там нет избирателей. Говорят, что закон был принят в подкрепление минских соглашений. Но что это за соглашения и главное – кого с кем? Даже если учитывать их, то там было сказано, что внеочередные выборы пройдут после прекращения боевых действий, разоружения боевиков, вывода российских войск, установления границ этой «территории с особым порядком». Надо было сначала изложить алгоритм всех этих действий, начиная с вывода вооруженных формирований вплоть до возвращения населения по домам и назначения внеочередных выборов только после этого. Для кого же проводятся выборы, как не для людей, которые там проживают?

Больше того, читаем п. 2 ст. 5: «Полномочия депутатов местных советов и должностных лиц, избранных на внеочередных выборах, назначенных Верховной Радой Украины этим законом, не могут быть досрочно прекращены». А если эти советы или должностные лица будут действовать антиконституционно, нарушать законы? И тогда нельзя прекратить их полномочия?

Граждан также возмущает, что «особые территории» и далее будут обременять государственный бюджет Украины. Ю. Луценко по поводу этого подчеркнул: «Надо читать не заголовки газет, а сам закон, где сказано, что из госбюджета финансирования не будет». Внимательно читаю закон. Вот цитата из ст. 7: «В Законе “О государственном бюджете Украины” ежегодно предусматриваются расходы, направляемые на государственную поддержку социально-экономического развития отдельных районов Донецкой и Луганской областей. Украина гарантирует определение таких расходов Общего фонда государственного бюджета Украины защищенными расходами, объем которых не может изменяться при осуществлении сокращения утвержденных бюджетных назначений». Еще какие-то вопросы есть?

Согласно закону, на территориях «с особым порядком» будут созданы отряды народной милиции. Скажите, пожалуйста, каким законом Украины определены полномочия такой милиции? И каким образом ее работа будет согласовываться с работой Министерства внутренних дел? В законе сказано: «Отряды народной милиции при охране общественного порядка реализуют полномочия, предусмотренные для них законами Украины». Я перечитал действующий Закон «О милиции», там нет ни слова ни о какой народной

милиции. Если уж есть такая необходимость, напишите отдельный закон о «народной» милиции, примите его.

Полным абсурдом выглядит и норма о прокуратуре и судах: «В отдельных районах Донецкой и Луганской областей законами Украины вводится особый порядок назначения руководителей органов прокуратуры и судов, предусматривающий участие органов местного самоуправления в решении этих вопросов». Что это такое? Есть общий порядок назначения руководителей этих структур, определенный Конституцией.

Если была необходимость, можно было пойти другим путем, более цивилизованным. Например, издать закон о проведении эксперимента по децентрализации на отдельных территориях и вложить туда нормы, в какой-то степени выходящие за рамки конституционных предписаний и действующего законодательства. А так, как было сделано, то лучше бы написали, что на отдельных территориях Донецкой и Луганской областей вообще прекращается действие Конституции и законов Украины, это было бы, по крайней мере, честно.

По моему мнению, этот закон неприемлем, не способен к функционированию. В первую очередь потому, что нет субъекта, к которому он должен применяться, его в природе не существует.

Как бы там ни было, какие бы законы ни принимались, ясно, что это бойню не остановит. Это ведь понятно. И это очень прискорбно (*Ракурс* (<http://racurs.ua/622-osobyie-territorii-donbass>). – 2014. – 18.09).

О.Москалюк, эксперт з конституційного права

«Особливі» закони для Донбасу

Виходить, що вся Україна платитиме данину за формальне перебування окупованих територій у складі України. ...Був прийнятий Закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», спрямований на реалізацію підписаного в Мінську Протоколу консультацій тристоронньої контактної групи. Проте цей Закон викликає багато питань, на які хотілося б звернути увагу. Найголовніше зауваження: цей Закон є фактично «мертвим». Він надто загальний і потребує деталізації шляхом внесення змін до інших законів чи прийняття нових. Без цього положення «Про особливий порядок...» виконати буде неможливо. Приміром, Закон передбачає особливий порядок призначення керівників органів прокуратури й судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань. З цього формулювання абсолютно незрозуміло, яким саме чином мають відбуватися такі призначення й що взагалі означає «участь органів місцевого самоврядування».

Такі ж проблеми з абстрактністю формулювань і в інших положеннях. Зокрема, незрозуміло, чи функціонуватимуть місцеві органи державної влади на території дії цього Закону взагалі, якщо будуть, то які реальні

повноваження вони матимуть. Викликає питання й положення про надання органам місцевого самоврядування права створювати загони народної міліції. А вже створюватимуть їх місцеві ради, обрані в середовищі, де проведення виборів у принципі викликає сумніви. То якими можуть бути ці загони? За великим рахунком, з усіма цими нюансами й недоліками можна було б змиритися. Якби не норма, яка, по суті, передбачає створення вільних економічних зон на зайнятій бойовиками території Донбасу. При цьому в бюджеті мають бути закладені видатки для державної підтримки цих районів. І видатки ці належатимуть до захищених статей бюджету, які не можна зменшувати. Тобто вся Україна платитиме данину за формальне перебування окупованих територій у складі країни, проте фактичного впливу не матиме. І тут хотілося б навести іноземний досвід територій зі спеціальним статусом. Він дійсно показовий. Данія витрачає великі кошти на фінансування Фарерських островів і Гренландії заради збереження їх у складі Данії. При цьому за обсягом повноважень Фарерських островів і самоназвані ДНР і ЛНР приблизно рівні. Однак є принципова відмінність: спосіб вирішення конфлікту центральної влади і Фарерських островів був виключно мирний і ніколи не переходив у збройне протистояння.

Більше того, якщо сепаратисти, які розв'язували війну, укладають мир з центральною владою, вона не здійснює фінансування таких регіонів. Наприклад, угода про припинення вогню між Хорватією і Югославією (читай: Сербією) внаслідок чого була утворена, хоча і невизнана у світі, Республіка Сербська Країна, фактично забезпечила самофінансування РСК без надання коштів Хорватії. У результаті Югославія, яка була неспроможна виступати постійним донором РСК, відмовилася від цієї території. І вона фактично мирним шляхом була повернута назад. Разом з тим в ухваленому Законі все ж таки є один позитив: він не передбачає можливості окупованих територій блокувати вступ України до міжнародних організацій. Щоправда, відсутність таких положень зовсім не гарантує, що у випадку реальних спроб країни долучитися до якоїсь міжнародної організації військове протистояння не буде поновлене. А вже бойовики вже заявили, що це – закон для України, який Україна й повинна виконувати. А от вони ще подумують, чи виконаватимуть його самі.

Наостанок хотілося б зазначити, що діалог об'єктивно необхідно вести. Однак мають бути вироблені певні принципи такого діалогу, від яких не можна відступати. І найголовніший принцип: «хто платить, той і замовляє музику». Якщо вся Україна повинна фінансувати окуповані бойовиками території виключно для формального збереження меж своєї території, які до того ж можуть бути порушені в будь-який момент, то я проти. Не менше питань виникає і щодо Закону України «Про недопущення переслідування учасників подій на території Донецької та Луганської областей», який також був прийнятий. Річ у тому, що він суперечить першому Закону, про який я писав вище. Відтак його реалізація виглядає ще більш сумнівною (*TCH* (<http://tsn.ua/blogi/themes/law/osoblivi-zakoni-dlya-donbasu-368903.html>). – 2014. – 16.09).

Про «диктаторські» закони демократичної держави

Чи надає факт проведення антитерористичної операції право владі ухвалювати будь-які закони? Українська влада вирішила, що так.

Але будь-який закон має відповідати Конституції, передусім її розд. II, у якому державою на віки вічні гарантовано захист фундаментальних прав людини. Основний закон поширює свою дію не лише в суспільстві, яке нормально функціонує, а також в умовах воєнного й надзвичайного стану, не кажучи вже про умови проведення антитерористичної операції (АТО).

12 серпня 2014 р. Верховна Рада України без обговорення, поспіхом ухвалила три закони, що регламентують певні кримінально-процесуальні процедури й повноваження правоохоронних органів у районі проведення АТО. Ідеться про закони України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану та у районі проведення антитерористичної операції», «Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години», «Про внесення доповнень до Закону України «Про міліцію» щодо умов застосування сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї у районі проведення антитерористичної операції».

Зазначені закони можуть призвести до грубого, масштабного порушення загальноновизнаних міжнародних стандартів у сфері прав людини, зокрема визначених у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, і положень Конституції України. Незважаючи на публічне засудження ухвалених законів правозахисниками і громадськими організаціями, вони були оперативно підписані Президентом і набрали чинності.

Зазначеними законами передбачено, що прокурор під час розслідування ряду складів злочинів у районі проведення АТО самостійно, без рішення суду, вирішує питання про здійснення обшуку житла чи іншого володіння особи, проведення негласних слідчих дій, а також про утримання особи під вартою на строк аж до 30 діб.

Зазначені положення прямо суперечать Конституції України. Так, у ст. 30 і 31 Конституції вказано, що проведення обшуку помешкання, порушення таємниці листування й телефонних розмов здійснюється виключно за вмотивованим рішенням суду.

Згідно зі ст. 29 Конституції, ніхто не може бути заарештований або утримуватися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду. При цьому питання про затримання особи чи про її звільнення має бути вирішено

судом протягом 72 год. «Правило 72 год» діє навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Вказані положення нових законів також суперечать ст. 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, де встановлено, що кожен, кого заарештовано або затримано, має негайно постати перед суддею для вирішення питання про продовження утримання чи про звільнення. При цьому Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) розтлумачив, що ані слідчі, ані прокурори не можуть у цьому випадку виконувати функцій суду, а також не існує жодних можливих винятків з правила про негайне доставлення затриманої особи до суду.

Водночас, згідно із «законами 12 серпня», правоохоронним органам надається право безпідставно й на свій розсуд протягом 30 діб утримувати людину під арештом без рішення суду. Крім усього іншого, такі повноваження правоохоронців слід кваліфікувати як привласнення прокуратурою функцій суду, що прямо заборонено ст. 129 Конституції України й має розцінюватися як перевищення влади службовими особами правоохоронних органів, відповідальність за яке прямо передбачена у ст. 365 Кримінального кодексу України.

Слід сказати, що реалізація зазначених положень, крім брутальних порушень права особи на свободу й особисту недоторканність, призведе також і до численних позовів до ЄСПЛ з вимогою стягнути з державного бюджету України на користь особи шкоду, заподіяну їй незаконним утриманням під вартою. Адже у рішенні ЄСПЛ у справі «Захаркін проти України» вказано, що утримання особи без рішення суду навіть протягом шести днів є порушенням вимоги «негайності», передбаченої Конвенцією.

Слід акцентувати, що немає практичної потреби в подібному режимі обмеження прав людини. Адже навіть якщо суди в зоні АТО не функціонують належним чином, то у правоохоронців завжди є можливість за 72 год вивезти затриману особу до суду, що в сусідніх областях, районах, і тим самим забезпечити дотримання гарантій, встановлених для неї Конституцією і Кримінальним процесуальним кодексом України.

Так, затримана 25 серпня група з 10 десантників Російської Федерації вже через день (менше ніж через 48 год) була доставлена до Києва й постала перед журналістами. З таким самим успіхом ці затримані могли постати перед слідчим суддею для вирішення питання про їх взяття під варту чи звільнення.

Ще один закон надав працівникам міліції право застосовувати зброю в районі проведення АТО без попередження та без наявності загрози життю або здоров'ю громадян чи працівників міліції. Це прямо суперечить «Основоположним принципам ООН про застосування сили та вогнепальної зброї службовцями органів правопорядку» від 1990 р., якими встановлено, що зброя працівником правоохоронного органу може бути застосована лише після попередження і в разі самозахисту або для захисту життя інших людей. При цьому внутрішня політична нестабільність чи будь-яка надзвичайна

ситуація не може бути виправданням для відходу від вимог Основоположних принципів.

Таким чином, ухвалений Закон може стати підставою для нічим не обмеженого насильства з боку працівників міліції із застосуванням зброї, а також становить загрозу масового заподіяння шкоди здоров'ю й життю громадян України, які перебувають у зоні АТО, але не причетні до терористичної діяльності.

Чинне законодавство України ще до ухвалення вказаного Закону вже містило норму про те, що під час АТО у випадках, коли дії терористів реально загрожують життю і здоров'ю заручників, учасників АТО або інших осіб, правоохоронці мають право знешкоджувати терористів. Такі положення є достатніми й не потребували розширення сфери застосування зброї.

Натомість новим Законом запропоновано фактично взагалі відмовитися від обмежень у застосуванні зброї працівниками міліції, що є неприпустимим з точки зору права людини на життя.

Отже, «законами 12 серпня» під приводом додаткового врегулювання правового статусу правоохоронців у районі проведення АТО деякі важливі повноваження судді у сфері обмеження прав людини антиконституційно були передані до компетенції органів прокуратури, а працівникам міліції дозволено безперешкодно й без попередження використовувати зброю.

Однією з основних тенденцій у вітчизняних ЗМІ в останні місяці стало вживання терміна «район проведення антитерористичної операції». Як впливає із «законів 12 серпня», а також з пояснень їхніх ініціаторів, усі вони призначені для того, щоб бути застосованими під час АТО та в районі проведення АТО. Проте чинне законодавство України не передбачає чітко визначених ознак і меж такого району. Район проведення АТО визначається виключно керівництвом Служби безпеки України на свій розсуд і може змінюватися практично щодоби. Тобто ані громадяни, ані рядовий склад правоохоронців не мають інформації про чіткі межі району проведення АТО, що породжує чимало запитань, колізій і порушує принцип юридичної визначеності. Скажімо, чи слід вважати таким місто, звільнене від терористів, яке повністю повернулося до нормального життя, але продовжує перебувати в районі проведення АТО? Або місто, у якому, за даними розвідки, мають з'явитися терористи?

Важливо, що норми антиконституційних «законів 12 серпня» мають не тимчасовий, а постійний характер дії. Отже, потенційно вони можуть бути застосовані на розсуд Служби безпеки України в будь-якій частині території держави й нести небезпеку для прав і свобод необмеженого кола осіб, а їхня реалізація заподіювати істотну шкоду правам і законним інтересам правослухняних громадян. При цьому відповідальність за заподіяння такої шкоди, очевидно, ніхто не понесе.

Українцям пощастило, що у криваві дні Євромайдану (18–20 лютого 2014 р.), під час проведення АТО в Києві колишня влада формально не мала таких «диктаторських» повноважень. Розв'язка могла бути ще більш драматичнішою й непередбачуваною.

Тому перед ухваленням подібних законів слід думати не лише про потреби сьогодення, а звернути свій погляд у минуле і спробувати прорахувати майбутнє. Щоб суспільство не стало заручником невдалих рішень влади (*ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/209-slaider-novyn/1749-pro-dyktatorski-zakony-demokratychnoi-derzhavy.html>). – 2014. – 12.09*).

Л. Гришко, DW.DE

Ігри в люстрацію: поки не працює закон, говорить вулиця

Люстрація стала головною темою передвиборної агітації й заяв високопосадовців. Однак чи насправді українська владна верхівка має намір зробити те, чого від неї вимагає суспільство?

Поки українці чекають підпису Президента під законом про очищення влади, саме влада вже ставить під сумнів конституційність люстрації. Остання заява Генерального прокурора України В. Яреми про те, що деякі норми закону про люстрацію, ухваленого Верховною Радою під тиском громадськості, не відповідають українській Конституції та міжнародному законодавству і спровокують численні звернення до Європейського суду з прав людини, збентежили активістів та авторів цього закону.

Краще такий закон, ніж жодного?

«Так, закон жорсткий і дещо несправедливий до деяких. Але треба усвідомити його вагу. Якщо ми зберігаємо старі еліти, бо боїмося їхніх позовів до Європейського суду, то давайте відразу йти назад. Якщо ні, то йдемо вперед і приймаємо екстраординарний закон, бо ситуація така екстраординарна», – каже депутат від фракції УДАР, один з розробників закону про очищення влади В. Чумак. Він упевнений, що висловлена Генеральним прокурором думка про люстраційний закон є суто його власною думкою. «Ярема виходить з того, якщо є доведена персоналізована вина, тоді можна застосовувати обмеження, зокрема й щодо займання державних посад. Але це підходить суто радянської правової школи», – наголошує В. Чумак. За його словами, політична відповідальність до публічних людей може бути застосована за участь у політичних групах і партіях, які визнані такими, що нанесли шкоду державі.

В. Чумак переконаний, що Президент П. Порошенко підпише довгоочікуваний закон про очищення влади, адже нині є великий суспільний запит на проведення люстрації. Саме через те, що закон про люстрацію досі не працює, українці самі взялися «люструвати» чиновників через сміттєві баки, привселюдно кидаючи туди тих, хто був заплямований корупцією, пов'язаний з Партією регіонів чи був причетний до побиття активістів Майдану взимку. «Баки, побиття політиків – це все наслідок відсутності державного механізму люстрації. Закон має трохи остудити гарячі голови», – вважає депутат.

Однак закон має чимало суперечливих моментів і невідповідностей. На них вказує, зокрема, Німецька група радників при уряді України в аналітичній статті «Люстрація: благо чи прокляття?». На думку німецьких експертів, основна мета, яку переслідує закон України про люстрацію, – відновлення довіри до державної влади відповідно до європейських стандартів – є радше гаслом майданівських протестів, ніж реального встановлення верховенства права і відновлення правосуддя у країні.

З цим погоджується і К. Савін, керівник представництва Фонду Гейнриха Белля в Україні. «В ухваленому законі є норми, які важко реалізувати, або вони створюють суперечності існуючим законам, або позбавляють прав окремих людей. А за цим же стоять долі конкретних людей», – зазначає К. Савін. За його словами, передусім ідеться про порушення закону про персональні дані, які, за люстраційним законом, мають бути оприлюднені всіма, хто попадає під люстрацію. Таких чиновників, за оцінками Прем'єр-міністра України А. Яценюка, буде не менше 1 млн.

Не можна «люструвати» всіх підряд

Є зауваження до закону про люстрацію й у правозахисників. «Не можна всіх гребти під одну гребінку. За пропонованими критеріями не зможуть обіймати посади в держустановах, наприклад, ті, хто працював за часів президентства В. Януковича. А в держустановах і тоді, і зараз працювали і працюють порядні люди, на яких тримається вся державність», – сказав DW член правління Гельсінської спілки з прав людини Є. Захаров. На його переконання, ухвалений закон про люстрацію порушує міжнародні норми з дотримання прав людини.

Натомість юрист, заступник голови правління Центру політико-правових реформ Р. Куйбіда вважає, що український досвід очищення влади може створити прецедент і сформувані нові правові міжнародні норми та стандарти із проведення люстрації з урахуванням прав людини. «В Україні інші виклики й унікальний досвід. Ті стандарти, що були вироблені в ході практики люстрації у східноєвропейських країн, є у нас неприйнятні. Там очищувалися від радянських спецслужб, у нас від тотальної владної корупції», – зазначив Р. Куйбіда.

Закон змінюватимуть?

Якщо нинішня влада в Україні, переконаний правник, зволікатиме із законом про люстрацію, то зіткнеться з потужним суспільним супротивом. При цьому Р. Куйбіда не виключає, що після підписання закону про люстрацію Президентом з боку лобістів Партії регіонів, КПУ й частини нинішніх чиновників в оточенні П. Порошенка будуть спроби ініціювати його скасування через Конституційний Суд України.

Водночас В. Чумак наголошує, що за необхідності автори готові внесені зміни вже до діючого закону про люстрацію. «Краще з Європою дискутувати про неідеальний працюючий закон, аніж коли в країні анархія і всіх люструє натовп через сміттєві баки. Такого в Європі точно не зрозуміють», – вважає

депутат (DW.DE (<http://www.dw.de/зру-в-люстрацію-поки-не-працює-закон-говорить-вулиця/a-17968290>)). – 2014. – 1.10).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

И. Лавриненко, «Ракурс»: Децентрализация: «ползущая» реформа

Устойчивое неприятие людьми властных решений происходит из-за страшной коррупции. Народ видит, что лица власти сменились, а коррупционные схемы остаются прежними. А где-то и лица те же.

1 апреля текущего года правительство утвердило концепцию реформы местного самоуправления. По словам разработчиков этой концепции, экспертов гражданского движения «Реанимационный пакет реформ», это пока единственный системный документ, полностью описывающий реформу в определенной сфере общественной жизни. Но как бы ни нахваливали свое детище эксперты, реформа местного самоуправления пока не воплощается в жизнь.

Этому есть объяснение. «Дело в том, что эта концепция была предложена ими, а не правительством. А разрабатывать реформу должны министры, которые потом и будут ее воплощать, продвигать. Реформа не движется, потому что это не “их” реформа, и они не могут быть ее проводниками. Единственное, в чем нам повезло, – вице-премьер В. Гройсман проникся проблемой, и его взгляды совпали с нашими, поэтому саму концепцию правительство приняло очень быстро, одобрило проект закона Украины “О сотрудничестве территориальных общин”. Закон был принят ВР и уже вступил в силу. К нему экспертами и общественными деятелями написано еще пять подзаконных актов, которые были нужны для реализации этого закона. На выходе практический комментарий-инструкция, объясняющий территориальным общинам, каким образом они могут сотрудничать между собой», – рассказывает один из авторов концепции А. Ткачук, директор по науке и развитию Института гражданского общества.

Но на этом все. Следующий написанный экспертами законопроект «Об объединении территориальных общин» три месяца был на согласовании в правительстве, откуда вышел принципиально другим. В таком измененном виде и попал в Верховную Раду, где не был поддержан фракцией «Батьківщина». А. Ткачук считает такую ситуацию очень странной, ведь «Батьківщина» – это крупнейшая правительственная фракция, которая должна была бы как никто поддержать инициативу правительства. Но не сложилось.

«По моему мнению, реформа местного самоуправления не будет проведена, пока не будет создан специальный орган, ответственный за реформу, во главе с Премьер-министром; пока в каждом министерстве не

будет определен замминистра или директор департамента, ответственный за реформу; если не будет проведено специальное обучение по реформе для государственных деятелей, чтобы они поняли идеологию этой реформы. Пока этого не будет сделано, реформы не будет, будет хаотичное, броуновское движение, которое ни к чему не приведет. Была бы политическая воля, уже через год можно было бы работать по-новому. Я знаю одно: если начальник правильно и четко поставит задачу своему подчиненному, а потом проконтролирует выполнение, и так далее по цепочке, все будет сделано. Просто начальнику нужно самому ясно осознавать эту задачу и четко ее доносить до исполнителя», – убежден А. Ткачук.

Киевлянин Т. Милованов, доктор экономики, профессор Питтсбургского университета (США), имеет свое мнение касательно того, почему в Украине не осуществляются реформы.

«В Украине пытаются проводить реформы, в том числе и реформировать местное самоуправление, сверху вниз, то есть решения принимаются на высших ступенях власти и спускаются к исполнению, а внизу или даже где-то посередине саботируются. Если бы я делал реформы, я бы делал их снизу вверх. То есть ездил бы по разным местам и интересовался у людей, чего именно они хотят, какие у них проблемы, как они хотели бы использовать собранные налоги, если бы у них была такая возможность. А потом уже лоббировал бы эти инициативы в парламенте. Я ездил по регионам Украины, общался с представителями органов местного самоуправления и рядовыми гражданами и видел, что даже хорошие инициативы, идущие из Киева, не воспринимаются на местах. Может об этом и не говорят прямо, но видно, что люди их не воспринимают и будут всячески сопротивляться их воплощению. Думаю, что такое устойчивое неприятие людьми властных решений происходит из-за страшной коррупции. Люди видят, что лица власти сменились, а коррупционные схемы остаются прежними. А где-то даже и лица те же. Нет у людей доверия к такой власти. Хотелось бы, чтобы во власть пришли совершенно новые люди, инициативные, добросовестные, которые действительно хотели бы что-то изменить к лучшему. Таких людей немного, но они есть», – говорит Т. Милованов.

По его словам, в США есть люди и организации, которые имеют деньги и очень хотели бы помочь Украине. Но, к сожалению, международное сообщество не очень доверяет ни украинской власти, ни украинским экспертам. Деньги есть, настроение помочь есть, но нет доверия к бюрократической системе. Что видит международное сообщество, которое смотрит на Украину? В Украине есть война, а реформ нет.

«Чтобы вернуть доверие к власти и у украинцев, и у международного сообщества, нужно делать какие-то конкретные вещи. Можно сколько угодно говорить об уменьшении коррупции, писать законопроекты и собирать круглые столы, но пока с ней не начнут жестко бороться, ничего не будет. Если бы кого-то из коррупционеров, функционеров старой воровской власти привлекли к ответственности, причем показательно и по всей строгости

закона, и надолго посадили, а казначейство начало выплачивать деньги на местах (потому что на казначейских счетах деньги есть, но они не выплачиваются), люди увидели бы конкретные изменения. А так это пустые разговоры и очковтирательство», – считает Т. Милованов.

Впрочем, не все эксперты разделяют мнение, что реформа местного самоуправления в Украине не осуществляется. А. Солонтай, эксперт Института политического образования, считает, что она таки происходит, хотя и очень медленно и незаметно. Он называет ее «ползучей реформой».

Он доказывает свое мнение конкретными примерами типа «было – стало»: «За последний год изменилась редакция Конституции, и мы сейчас живем по новой-старой Конституции. А в соответствии с ней, во-первых, председатели областных и районных государственных администраций больше не назначаются Президентом единолично. Теперь это происходит по представлению Кабинета Министров, что, конечно, разбалансирует властную модель, но это точно лучше, чем авторитарное президентское управление органами на местах. Это точно что-то другое, чем было, более прогрессивное, это хоть и маленький, но шаг вперед к децентрализации государственного управления. Во-вторых, возобновлены местные выборы. Если два года назад государство держало курс на то, чтобы искоренить институт местного самоуправления как явление, то за последнее время в Украине прошло более 200 местных выборов. Более того, произошло “раскрепощение” представителей местного самоуправления, теперь человек может баллотироваться путем самовыдвижения, не получая партийного посредничества. То есть политическое влияние на местное самоуправление значительно уменьшилось. Уменьшилось и государственное влияние на местное самоуправление. Раньше государство все держало в своих руках. Даже такой маленький, но очень болезненный вопрос, как парковки в городе, при Януковиче не был в компетенции местного самоуправления, как и вопрос концессионных договоров на коммунальные объекты, не говоря уже об архитектуре или бюджете города».

А. Солонтай приводит и другие примеры: Закон Украины «О доступе к публичной информации» прямо касается местного самоуправления. Теперь протоколы заседания бюджетных комиссий органов самоуправления подлежат полному обнародованию. Появился инструмент контроля, и не только за решениями, но и за всей документацией, которая есть у органов местного самоуправления. Упрощена подотчетность глав областных, районных и местных советов. Ранее председателей советов выбирали простым большинством голосов, а увольняли двумя третями голосов. То есть в действительности уволить избранного председателя было крайне сложно, почти невозможно, потому что эти две трети никак не могли «наскрести», а теперь председатель совета и избирается, и увольняется простым большинством голосов.

«Я таких мелких примеров могу привести очень много. На самом деле, у нас уже происходит “ползучая” децентрализация, очень медленная, очень несистемная, частично не соответствующая разработанной концепции,

частично не соответствующая и принятым документам, но она продвигается», – говорит А. Солонтай.

Он также приводит примеры того, как постепенно, хотя и несистемно, осуществляется и административно-территориальная реформа. Город Бурштын, например, вышел из состава Галицкого района Ивано-Франковской области и стал городом областного значения. Город Новгород-Северский вышел из состава Новгород-Северского района и стал городом областного значения. Правда, с тех пор и сам район, который теперь состоит из нескольких сел, вряд ли долго просуществует. Таким образом, по мнению А. Солонтая, административно-территориальная реформа продолжается, хотя и не в таком виде, как мы ее представляем.

«Но есть два откровенных провала, из-за которых реформа по децентрализации не состоялась. Первый – проект изменений в Конституцию, предложенный Президентом, не децентрализует, а, наоборот, централизует Украину. Потому что возвращает нас к институту единоличного назначения Президентом исполнительной власти в виде теперь уже не районных и областных госадминистраций, а представительства Президента. Не важно, как этот институт будет называться, важно, что правительство полностью теряет контроль над исполнительной властью на местах, в то время как местное самоуправление власть не получает. Второй – бюджетно-бытовая сфера. Если бы действительно произошла децентрализация бюджетных финансов, были бы открыты счета Госказначейства, это был бы первый шаг и первое условие для бюджетной децентрализации. Для того чтобы научить людей пользоваться средствами на местах, надо хотя бы показать им объем этих средств. Потому что люди на самом деле не знают, какие средства на что выделяются. Ни один родительский комитет в Украине не видел казначейской сметы детского сада. Откройте информацию о бюджетных финансах. Это не будет ничего стоить государству, но усилит борьбу с коррупцией. Граждане ничего не знают о доходах-расходах бюджетных учреждений, о том, как используются средства, поступившие из их налогов», – настаивает А. Солонтай.

Но, как бы там ни было, реформа будет продвигаться методом проб и ошибок. Один из авторов концепции реформы А. Ткачук по первому образованию инженер-конструктор, он не понаслышке знает, что нельзя разработать сложную технику и запустить ее в производство, не создав опытный образец: «Только после перевода замысла в металл начинаешь видеть нюансы. Так и здесь. Не начав реформы, а только их обсуждая, мы не отработаем идеальную модель» (*Пакупс (<http://racurs.ua/618-decentralizaciya-reforma-ne-dvigaetsya-ili-vse-taki-polzet>). – 2014. – 15.09*).

О. Єрмак, Т. Якімець, «Ракурс»: Відкритий суд – запорука справедливого правосуддя

Європейський суд з прав людини відкритий (публічний) характер судочинства називає одним із способів забезпечення довіри до судів, оскільки він захищає сторони від таємного здійснення правосуддя.

Організаційно-правові проблеми

Аксіомою функціонування демократичного суспільства є ситуація, коли низька довіра до влади має наслідком зниження рівня її легітимності. Виходячи з конституційних приписів, Україна є демократичною і правовою державою (ст. 1), а єдиним джерелом влади є народ (ст. 5). Отже, забезпечення довіри громадян до владних інститутів має бути ключовим аспектом їхньої діяльності. Разом з тим на практиці думка громадськості враховується в діяльності органів державної влади чи не в останню чергу. Зазвичай перед виборами різних рівнів або у критичні моменти, коли певні події викликають потужний суспільний резонанс.

Гальмування проведення справжньої судової реформи (а так само й пов'язаної з нею реформи системи правоохоронних органів), запит на яку вже давно сформульований як громадянами, так і підприємцями, особливо після революції гідності, веде до зростання напруження в суспільстві. Подальша ескалація суспільного невдоволення згодом неодмінно призведе до поширення неконтрольованих протестів, далеких від цивілізованих стандартів вирішення конфліктів.

У багатьох випадках причина цих соціальних невдовольень лежить у юридичній площині – через неспроможність у правовий спосіб вирішити конфліктну ситуацію, отримати справедливе рішення компетентних органів виконавчої влади чи суду і в такий спосіб захистити свої права, свободи чи законні інтереси.

Випадки незаконних дій правоохоронних і різного роду контролюючих органів трапляються навіть у державах з розвинутою демократією, однак вони не стають каталізатором неконтрольованих масових заворушень, оскільки у громадян є впевненість у здатності захистити свої права й законні інтереси перед безстороннім і неупередженим судом. Крім того, можливість такого захисту й отримання справедливого судового рішення дисциплінує чиновників і зобов'язує їх діяти в межах, визначених законом, і мінімізує випадки зловживань та прийняття очевидно незаконних рішень. Тому забезпечення ефективного функціонування судової системи, практична реалізація конституційних принципів судочинства, відновлення авторитету й довіри до судів, суддів і прийнятих ними рішень є пріоритетним завданням у діяльності державного апарату.

Необхідність реформування судової системи України впливає із суспільного запиту на істотні якісні зміни в діяльності судів. Крім того, у якісних змінах зацікавлені також господарюючі суб'єкти, які бажають встановлення прогнозованих правил гри, збереження гарантій власності,

покращення інвестиційного клімату тощо. Ну і, звісно, потреба у продовженні реформування судової системи зумовлена вимогами Європейського Союзу, які необхідно виконати для вступу України до цієї міжнародної організації.

За останні два десятиліття реформування законодавства про судоустрій і статус суддів відбувалося декілька разів. У 1992 р. було прийнято Закон України «Про статус суддів», у 1996 р. прийнято Конституцію України (судді отримали ряд гарантій незалежності, у тому числі й «недоторканність»), у 2002 р. – Закон України «Про судоустрій», а у 2010 р. – чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Для порівняння: в Україні на сьогодні є чинним Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р., а так само Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р.

За останні роки здійснено також ряд заходів щодо забезпечення прозорості і відкритості інформації про відправлення правосуддя в судах. Зокрема, у 2005 р. було прийнято Закон України «Про доступ до судових рішень», відповідно до якого був створений Єдиний державний реєстр судових рішень. Крім того, у мережі Інтернет створено офіційний портал судової влади (www.court.gov.ua), на якому розміщені веб-сторінки всіх судів загальної юрисдикції України.

Водночас низька суспільна довіра до судів вказує на те, що лише законодавчих змін недостатньо для ефективного проведення судової реформи й отримання результатів, відчутних для пересічного громадянина, який був змушений звернутися до суду для розв'язання конфлікту.

Для якісних змін у діяльності судів, що були б позитивно сприйняті громадськістю, нагальною є потреба забезпечити прозорість усіх судових процедур. Реалізація цієї вимоги дасть змогу ефективніше протидіяти випадкам прийняття неправосудних рішень, судової тяганини, порушення термінів розгляду судових справ, неможливості сторонам ознайомитися з матеріалами справи чи прийнятим рішенням суду.

Наскрізним принципом діяльності суду є принцип гласності та відкритості судового процесу, який закріплений у ст. 129 Конституції України й у ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Цей принцип полягає, зокрема, у забезпеченні державою вільного доступу до зали судових засідань, де відбувається розгляд справи, усіх бажаючих громадян, а також їхнє право робити письмові записи і фіксувати за допомогою звукозаписувальних технічних засобів усе, що відбувається в залі судових засідань. Положення щодо відкритості судового процесу знаходять своє відображення й у процесуальному законодавстві. Так, у ст. 4-4 Господарського процесуального кодексу України, ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 27 Кримінального процесуального кодексу України, ст. 6 Цивільного процесуального кодексу України принцип гласності поєднаний із принципом відкритого судового розгляду, відповідно до якого судовий розгляд справ є усним і відкритим; ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце

розгляду справи і про ухвалені судові рішення, крім випадків, установлених законом.

Європейський суд з прав людини відкритий (публічний) характер судочинства називає одним із способів забезпечення довіри до судів, оскільки він захищає сторони від таємного здійснення правосуддя поза контролем з боку громадськості [рішення у справі Претто (Preto) та інші проти Італії від 8 грудня 1983 р.]

Принцип гласності та відкритості судового розгляду, у свою чергу, тісно пов'язаний з доступністю правосуддя, що проявляється у відкритому веденні своєї діяльності судом; безпечності, доступності і зручності використання приміщень суду; забезпеченні судом можливості ефективної участі у процесі всіх, хто постає перед ним, у тому числі осіб з обмеженими фізичними можливостями; повазі й ввічливості з боку працівників суду до кожного, з ким вони контактують, не принижуючи гідності цих осіб.

Комітет міністрів Ради Європи у своїх документах неодноразово наголошував на необхідності забезпечення належної організації роботи судів як однієї з умов доступу громадян до правосуддя. Так, у пп. 28, 30 Висновку № 7 (2005) Консультативної ради європейських судів з питання «Правосуддя та суспільство», схваленого на шостому засіданні Комітету міністрів Ради Європи (Страсбург, 23–25 листопада 2005 р., № ССЈЕ 2005), зазначено, що для поліпшення своїх зв'язків і громадськістю значна кількість судових систем або окремих судів повинна запровадити програми, які допоможуть в організації етичного навчання суддів, персоналу судів, юристів тощо; облаштуванні приміщень судів; судових процедур. Щодо посилення прозорості судів Комітет міністрів Ради Європи рекомендував звернути увагу на організацію судових приймалень, які надають користувачам судових послуг інформацію про проведення слухань або перебіг розгляду певної справи для того, щоб допомогти користувачам розібратися із формальностями і, якщо цього вимагає план приміщень суду, супроводити їх до відділу або судової зали, які вони розшукують.

Крім того, у рекомендації № R (81) 7 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, ухваленій на 68 засіданні заступників міністрів 14 травня 1981 р., наголошено на необхідності вживання заходів, щоб інформація загального характеру могла бути одержана або безпосередньо в судах, або в іншій компетентній службі чи органі з таких питань: процесуальні норми, за умови, що така інформація не містить юридичних порад по суті справи; порядок звернення до суду і строки, упродовж яких таке звернення є можливим, а також процесуальні вимоги й необхідні у зв'язку з цим документи; засоби виконання рішення суду та, за можливості, про супутні його виконання витрати.

До того ж у пп. 11–18 Висновку № 6 (2004) Консультативної ради європейських судів щодо справедливого суду в розумний термін і ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних способів вирішення спорів, схваленого на п'ятому засіданні Комітету міністрів Ради Європи

(Страсбург, 22–24 листопада 2004 р., № ССЈЕ 2004), зазначено, що доступ громадян до правосуддя передбачає надання належної інформації про функціонування судової системи, зокрема через публікацію довідників для громадян, розміщення відповідної інформації в судах і на веб-сторінках судів у мережі Інтернет. Комітет міністрів Ради Європи підтримує запровадження спрощених і стандартизованих форм юридичних документів, необхідних для початку й перебігу судового провадження. Рекомендоване спрощення особливо бажане для незначних судових процесів, спорів за участі споживачів, а також у справах, у яких визначення правових і фактичних моментів не викликає особливих труднощів. Рада також рекомендує розроблення технології, за допомогою якої сторони могли б отримувати через комп'ютерні засоби документи, необхідні для подання позову до суду, і для того, щоб вони або їхні представники могли мати прямий зв'язок із судами.

У зв'язку з цим практична реалізація конституційної засади гласності та відкритості в діяльності судів мала б реалізовуватися в діяльності вітчизняної судової системи принаймні за такими напрямками:

1. Забезпечення судів належними приміщеннями, конструктивно пристосованими для якісного виконання своїх обов'язків судьями і працівниками апарату суду, а також комфортного перебування в таких приміщеннях громадян як учасників судового процесу так і осіб, які виявили бажання знайомитися з перебігом того чи іншого відкритого судового засідання.

2. Доступність інформації про суд, суддів, працівників апарату суду (особливо складно наразі дізнатися ПІБ помічника й секретаря судді поза судовим засіданням), особливості організації роботи суду, судові процедури, порядок подання процесуальних документів, оскарження судових рішень, графік прийому громадян тощо.

3. Встановлення належної комунікації між керівництвом суду, судьями і представниками засобів масової інформації.

Забезпечення судів належними приміщеннями

Приміщення, у яких розташовані суди, є однією з найбільш актуальних проблем організації діяльності судів в Україні. Стан приміщень судів, особливо місцевих, є вкрай незадовільним. Деякі з них більше схожі на приміщення житлово-експлуатаційних контор, ніж на «храми правосуддя». Кабінети суддів, у яких в абсолютній більшості випадків працюють і помічник судді, і секретар судового засідання, нерідко слугують для них і робочим місцем, і залом судових засідань одночасно. Така «універсальність» не йде на користь ні якості судового процесу, ні підтриманню порядку в суді, ні утвердженню авторитету судді та винесеного ним рішення. Крім того, розгляд справ у своїх кабінетах призводить до того, що на таких процесах можуть розміститися, у кращому випадку, лише особи, які беруть участь у справі. При цьому в переважній більшості випадків такі «зали судових засідань» не обладнані достатньою кількістю місць для сидіння, відсутні столи, а тому учасники процесу не можуть брати повноцінної участі в

розгляді справи (користуватися документами, робити нотатки тощо). За таких умов про дотримання принципу гласності судочинства годі й згадувати.

Складно говорити про забезпечення вказаного принципу у справі, що слухається в кабінеті судді, у якому, крім судді, одночасно присутні сторони, їхні представники, а також секретар судового засідання. Яким чином у таких «залах судових засідань» може бути реалізовано право будь-якого громадянина бути присутнім під час розгляду судової справи, зважаючи на закріплений у процесуальних кодексах принцип відкритого розгляду справ?

Неприспосованість приміщень судів має наслідком й проблему комфортного перебування громадян у суді. Через надмірну завантаженість суддів справами й неможливість точно спрогнозувати тривалість судового засідання визначений час їхнього початку не завжди збігається з реальним. Унаслідок цього учасники судового провадження регулярно змушені очікувати початку судового засідання у вузьких і задушливих коридорах, у яких немає місць для сидіння.

Крім того, досить складно, особливо в місцевих судах, особам, які беруть участь у справі, реалізувати свої права на ознайомлення з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії, одержувати копії рішень, ухвал, прослуховувати запис судового засідання, робити з нього копії, подавати письмові зауваження із приводу його неправильності чи неповноти, користуватися іншими процесуальними правами, встановленими законом. Ці права осіб досить часто порушуються.

У більшості судів відсутні технічні засоби для виготовлення копій судових рішень та інших процесуальних документів. Також у багатьох судах існує заборона робити копію журналу судового засідання, оскільки судді часто розмежовують «матеріали справи» й безпосередньо «справу» – мотивуючи тим, що журнал судового засідання є справою, а не її матеріалами.

Навіть за наявності копіювальної техніки в судах особи, які беруть участь у справі, не можуть вільно робити витяги з матеріалів справи і знімати копії документів, долучених до справи. Працівники канцелярії суду досить часто надають можливість робити копії з документів за допомогою технічних засобів, наявних у суді, тільки з дозволу головуючого у справі судді чи керівництва суду й за умови оплати виготовлення копій. При цьому на практиці особа, яка бере участь у справі, повинна написати заяву на ім'я головуючого судді у справі чи голови суду, зазначити чітко номери аркушів справи, копії яких вона бажає зробити, і підставу для виготовлення таких копій (тобто пояснити, для чого саме в подальшому вона їх використовуватиме). Тільки за наявності письмового дозволу головуючого судді у справі чи голови суду особа може зробити копії з матеріалів справи. Аналогічною є процедура отримання дозволу на виготовлення копій процесуальних документів і у випадках, коли особа, яка бере участь у справі, має фототехніку, якою може робити фотознімки матеріалів справи, або приходить до суду з власною копіювальною технікою.

У судах фактично відсутня можливість для прослуховування записів фіксування судового засідання технічними засобами. Можна тільки сплатити судовий збір і подати клопотання про виготовлення копії інформації з носія, на який здійснювався технічний запис судового процесу (на компакт-диску).

У переважній більшості випадків у канцеляріях судів відсутні місця для ознайомлення зі справою або таких місць дуже мало, що не задовольняє інтересів усіх відвідувачів судів. Здебільшого в канцелярії судів лише дві-три особи можуть одночасно знайомитися з матеріалами справи, інші змушені очікувати в коридорі біля входу в канцелярію. Більше того, у багатьох судах існує графік ознайомлення з матеріалами справи: не протягом робочого дня, а тільки у визначені години, а цей графік не завжди збігається з годинами роботи канцелярії.

Наразі в судах є кімната для прокурорів, у якій вони можуть перебувати, очікуючи початку судового засідання, у якому вони беруть участь, але відсутні аналогічні кімнати для адвокатів, що порушує засади рівності учасників процесу.

Слід зауважити, що такий стан речей не тільки не узгоджується із принципом гласності судового процесу, а й ставить під загрозу можливість реалізації конституційного принципу забезпечення права на апеляційне й касаційне оскарження рішення суду.

Отже, для належного функціонування судів приміщення, у яких вони розміщені, повинні бути сконструйовані з урахуванням необхідності забезпечення належних умов для здійснення правосуддя, роботи суддів і працівників апарату суду, а також перебування осіб, які беруть участь у справі. Зокрема, судді повинні бути забезпечені окремими кабінетами, достатньою кількістю залів судових засідань (один зал на два, максимум три судді), приміщення судів повинні бути обладнані кімнатами для очікування, кабінетами для ознайомлення з матеріалами справ, які повинні бути обладнані оргтехнікою в необхідній кількості, холи мають бути обладнані інформаційними стендами чи інтерактивними табло з усією необхідною для відвідувачів суду довідковою інформацією.

Безумовно, вирішення вказаної проблеми потребує значних фінансових витрат, а отже, без достатнього бюджетного фінансування на модернізацію приміщень судів і будівництво нових ситуація навряд чи зміниться. Очевидно, що хронічне недофінансування потреб з будівництва й ремонту приміщень судів упродовж останнього десятиліття стало майже нормою в діяльності державного апарату (*Ракурс (<http://ua.racurs.ua/627-glasnist-zdiysnennya-sudochynstva-v-ukrayini>). – 2014. – 30.09*).

Д. Азаров, STATUS QUO: Люстрация по-украински

Законопроект «Об очищении власти», который станет законом после подписания Президентом, прошел тернистый путь. Он пережил около 400

правок, больше 10 неудачных попыток голосования, причем даже в тот день, когда он таки был принят, дважды не удавалось собрать нужное количество голосов, и А. Турчинов даже пригрозил депутатам, что никто не покинет зал до тех пор, пока вопрос не решится. Страсти кипели и за пределами сессионного зала: дискуссия в СМИ и нагнетание ситуации вокруг люстрации, которая была одним из требований Майдана, привели к беспорядкам во время голосования и даже ставшему ритуальным сжиганию покрышек.

Что же на самом деле представляет собой закон «Об очищении власти» и насколько он отвечает цели, заявленной в названии? Давайте разбираться.

Для начала несколько слов о сути закона. Процедура определения виновности того или иного чиновника в нем называется «проверкой», и ее механизм описан в документе. Сам этот механизм не имеет непосредственного отношения собственно к люстрации, потому что определяет порядок проверки лиц, находящихся или претендующих на государственные должности вне зависимости от их прошлого. Люстрация же означает ограничение доступа к государственным должностям для лиц, в прошлом связанных с репрессивным аппаратом. Тем не менее, люстрационная составляющая в документе, конечно, есть: в нем определен перечень должностей, пребывая на которых человек автоматически считается не прошедшим проверку. С этого и начнем.

Виновные по умолчанию

Итак, для начала о тех, кто попадает под люстрацию автоматически, то есть в глазах авторов закона подлежит немедленному увольнению с государственной службы без права снова сесть в чиновничье кресло в течение 10 лет. Эти «счастливчики» разбиты на четыре категории.

Первая – граждане, которые в период с 25 февраля 2010 г. по 22 февраля 2014 г. занимали высшие государственные посты – от Президента до областных и городских прокуроров включительно. То есть в данном случае авторы документа решили одним махом очистить власть от тех, кто составлял «режим Януковича». Теоретически с этим можно было бы согласиться, если не принимать во внимание, что коллективная ответственность, предполагаемая самой процедурой люстрации, – вещь с точки зрения права весьма сомнительная. Но как бы там ни было – очищение так очищение. Это веление времени, с которым сейчас трудно поспорить.

Но дальше все становится куда интереснее: авторы закона решили подойти к вопросу более тщательно. Во второй группе виновных по умолчанию оказались руководители государственных администраций, их заместители, руководители представительств министерств и органов исполнительной власти в регионах и прочие чиновники среднего звена, занимавшие должности в период с 1 декабря 2013 г. по 22 февраля 2014 г. Кроме того, в эту группу попали лица начальствующего состава органов внутренних дел, налоговой милиции, а также руководители территориальных подразделений МВД и СБУ до уровня начальников райотделов. При этом не

принимается во внимание, были эти люди причастны к каким-либо незаконным или аморальным действиям или нет: само их пребывание на должности во времена В. Януковича, по мысли авторов, уже предполагает виновность. Если в случае с высшими должностными лицами это выглядит хоть как-то оправдано, то почему виновным оказался какой-нибудь начальник провинциального райотдела на Буковине, который, быть может, честно выполнял свой долг в рамках отведенных полномочий и существующей системы власти, – непонятно. Равно как непонятно и то, чем авторы законопроекта планируют заполнить грандиозную кадровую дыру, если закон заработает. Впрочем, заработает ли – большой вопрос. Но об этом ниже.

Описание третьей группы граждан, подпадающих под люстрацию, прямо противоречит Конституции. Под безусловное увольнение попадают люди, которые публично призывали к нарушению территориальной целостности и сеяли межнациональную рознь, препятствовали проведению мирных собраний, расхищали бюджет, подтасовывали результаты выборов и вообще нарушали права и свободы граждан. Это выглядит логичным, если бы не одно «но»: все это, согласно закону, принимается во внимание только в том случае, если факт преступных действий был установлен в судебном порядке. Вот тут имеет место нарушение Конституции, точнее, ст. 61, которая гласит: «Никто не может быть дважды привлечен к юридической ответственности одного вида за одно и то же правонарушение». Если суд установил вину чиновника, то, естественно, определил наказание, которое зачастую включает запрет занимать государственные должности на определенный срок. Авторы закона, по сути, предлагают продублировать ранее вынесенный судебный вердикт за то же самое преступление, что противоречит не только норме Конституции, но и фундаментальному принципу: никто не может быть наказан дважды за одно и то же преступление.

Еще одна группа чиновников из третьей группы, подлежащих люстрации, – правоохранители и судьи, которые совершали какие-либо процессуальные действия в отношении «участников акций гражданского протеста и массовых мероприятий в период с 25 февраля 2010 г. по 22 февраля 2014 г. включительно». При этом, что интересно, авторы не уточнили, во-первых, о том, нужно ли устанавливать законность процессуальных действий правоохранителей и участников акций протеста. Во-вторых, авторы не указали, о каких именно акциях протеста и массовых мероприятиях идет речь. И, в-третьих, никакой связи между правонарушениями и собственно акциями протеста авторы закона не установили. В итоге может иметь место следующая ситуация. Три года назад гражданин Сидоров поучаствовал в «массовом мероприятии» – пришел на празднование Дня города, распил там четыре бутылки пива, после чего в порыве патриотических чувств устроил дебош, нанеся собутыльнику легкие телесные повреждения. За это деяние гражданин получил год условно, и дело вроде бы должно быть забыто. Но не тут-то было. Если буквально следовать закону об очищении власти, то милиционер, задержавший дебошира,

следователь, начавший уголовное производство, и судья, вынесший приговор, должны быть уволены без права занимать государственные должности 10 лет.

Конечно, авторы документа имели в виду вовсе не это. Но закон не должен допускать вольных трактовок. В противном случае, из регулирующего общественные отношения документа он может превратиться в катализатор анархии, способ сведения счетов или инструмент для коррупции.

Теперь о четвертой группе подпадающих под люстрацию. В нее вошли все «прислужники режима», но не В. Януковича, а еще советского. Это бывшие крупные партийные и комсомольские функционеры, сотрудники V Управления КГБ, политруки и т. д. Желание в очередной раз поставить жирный крест на советском прошлом, конечно, похвально, но несколько запоздало. В комментарии экспертного управления Верховной Рады к закону приводится интересный пример. Европейский суд по правам человека, вынося вердикт по делу граждан Латвии, которые судились со своим государством, отметил, что люстрационный закон этой страны был принят спустя почти 10 лет после объявления независимости и «факт момента принятия обжалуемого закона хотя сам по себе не является решающим, тем не менее, может иметь значение для общей оценки пропорциональности предпринимаемых мер». В Украине же люстрационный закон принят спустя 23 года после объявления независимости. Соответственно, упоминание в нем советского режима выглядит несколько странно. Тем более авторы не уточнили степень участия человека в партийной или репрессивной деятельности, время его работы, возможность принуждения его к сотрудничеству с советским режимом и т. д.

Старые новые проверки

Теперь о мерах по реализации норм закона об очищении власти. Главное, что нужно тут отметить, – очищением власти должна заниматься... сама власть. Организация проверки сотрудника органа власти, работающего или назначаемого на должность, возлагается на руководителя этого органа. При этом никаких четких указаний на то, когда именно руководитель органа должен устроить люстрацию во вверенном ему учреждении, в законе не содержится. Что до механизма проверки тех, кто назначается на должность, то писать о нем особо нечего по одной простой причине: с небольшими изменениями он перенесен из законов Украины «О государственной службе» и «О принципах предотвращения и противодействия коррупции». Механизм этот существует давно, его «эффективность» уже доказана. Стоило ли повторять еще раз то, что не очень-то работает, – вопрос.

Правда, в связи с процедурой проверки стоит отметить три момента. Первый – набор сведений, которые соискатель или счастливый обладатель должности должен о себе предоставить, довольно расплывчатый: «декларация о доходах, расходах и финансовых обязательствах». Ни форму этих документов, ни хотя бы общие направления предоставляемых сведений

законодатели не очертили. Все это отдано на откуп Национальному агентству Украины по вопросам государственной службы. Хотя детализировать данные вопросы имело бы смысл именно в законе, а не в подзаконном акте.

Второй момент – перечень лиц, сведения о которых должен предоставлять чиновник. Этот перечень включает даже прабабушек и прадедушек, внуков и правнуков. Конечно, похвально желание авторов копнуть глубоко, однако такое количество связанных с проверкой лиц резко увеличит количество деклараций, запросов, документов... Учитывая, что под процедуру проверки в Украине попадает около 1 млн человек, она может вылиться в немалые трудовые и финансовые затраты. При этом эффект от этой деятельности будет сомнительный: при нынешних вполне легальных возможностях замаскировать свои истинные доходы и расходы способ «записать особняк на прадедушку» выглядит анахронизмом. Еще один момент: расширение круга лиц, финансовое состояние которых необходимо предоставить для проверки, увеличивает вероятность того, что кто-то из них может отказаться давать информацию о себе, причем для этого у него есть вполне законные основания. В этом случае сведения, поданные человеком, проходящим проверку, будут считаться неполными, и чиновник, возможно самый честный, лишится кресла или не получит желаемой должности. Подобной проблемы законодатели не предусмотрели.

И третий момент – участие общественности. Этому аспекту посвящен целый раздел, но его содержание, по сути, сводится к тому, что орган, осуществляющий проверку, обязан информировать общественность о ее начале и результатах. Общественность также может осуществлять контроль над процессом в формах, которые не противоречат законодательству. Что это за формы, законодатель не разъяснил. Видимо, речь идет о стандартных формах взаимодействия общественности и госорганов, которые сводятся к запросам-ответам. Единственное новшество, которое вписали авторы закона: граждане, общественные организации и любые юрлица могут в течение 14 дней с начала проверки (для депутатов – в течение пяти дней) предоставлять в орган проверки сведения о проверяемом, в том числе «о выявленных фактах совершения им правонарушений». И эти данные орган проверки обязан рассмотреть.

Но как именно он их будет рассматривать – непонятно. Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы не может проверять подобную информацию – для этого у него нет ни возможностей, ни полномочий. Пересылать такой «сигнал» в органы затянет проверку на неопределенный срок или же ответ из этих органов ничего не добавит и не убавит к содержанию сигнала общественности. В общем, остается сыграть в игру «верю – не верю».

Коллизия избранных

Говоря о механизме проверок, отдельно стоит отметить механизм проверки депутатов. С депутатами вообще все не просто, потому что ограничение прав избираемых автоматически ведет к ограничению прав тех,

кто избирает, т. е. затрагивает всех граждан. В заключении экспертного управления приводится цитата из резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы: «Люстрация не должна применяться к выборным должностям (...), избиратели имеют право избирать по собственному усмотрению (ограничению может подлежать лишь избирательное право лиц, осужденных за совершение преступления по решению суда в соответствии с законом – это мера уголовного законодательства, а не административной люстрации)».

Но депутатов все же было решено люстрировать. Правда, есть проблема: у депутатов нет «начальника», который мог бы организовать проверку, но авторы закона «Об очищении власти» возложили эти обязанности на Центральную избирательную комиссию. Правда, в закон «О Центральной избирательной комиссии» изменения пока не внесены.

Есть в норме о проверке депутатов еще одна проблема, и она посерьезнее противоречия резолюции ПАСЕ. Дело в том, что ограничения на право быть избранным четко и исчерпывающе устанавливает ст. 76 Конституции. А конституционные предписания не могут расширяться никакими другими законодательными актами, кроме как изменениями в Конституцию. Так что для депутатов никакие ограничения, кроме тех, что прописаны в Основном законе, невозможны в принципе.

Коллизия Конституции

И последнее, что хотелось бы отметить, говоря о законе «Об очищении власти». Дело в том, что в уже упоминаемой ст. 61 Конституции есть следующая фраза: «Юридическая ответственность лица имеет индивидуальный характер». Это означает, что любая ответственность устанавливается за совершение конкретным лицом конкретного правонарушения. Закон «Об очищении власти», равно как и люстрация как таковая, декларирует прямо противоположное – ответственность групповую (принадлежность к определенному классу чиновников, связанному должностями и временем работы) за некое неконкретное «преступление», которое условно можно назвать «прислужничал преступному режиму».

Отдельные нормы закона можно привести в соответствие с Конституцией, но что делать с этим фундаментальным противоречием – непонятно. Но как бы там ни было, этот закон надо менять, причем радикально. Тем более, подобные прецеденты за границей уже были: в 2007 г. Конституционный трибунал Польши отменял поправки к закону о люстрации, которые распространяли его на более широкий круг лиц. В Венгрии Конституционный Суд просто отменил некоторые законодательные акты, касающиеся люстрации, еще в 1992 г., и после этого несколько раз ставил барьеры на пути ярых люстраторов, ссылаясь на конституционные нормы. Примерно то же самое произошло в Болгарии. Так что не только у нас противоречащие Конституции законы принимаются в ответ на общественный запрос, появившийся в результате революционных трансформаций. Фатального в этом ничего нет – в конце концов,

политическую целесообразность никто не отменял. Главное – уметь признавать и исправлять ошибки. Остается надеяться, что закон «Об очищении власти» будет доработан (*STATUS QUO*) (http://www.sq.com.ua/rus/news/obschestvo/26.09.2014/lyustraciya_po_ukrainsk_i/). – 2014. – 26.09).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент Украины П. Порошенко выступает за досрочные выборы в местные органы власти после внесения в Конституцию изменений, касающихся децентрализации власти и расширения полномочий местных советов. Об этом он заявил на пресс-конференции.

«Сразу же новому составу Верховной Рады я предложу конституционные изменения, которые будут касаться вопроса децентрализации. Это будет резкое расширение полномочий местных советов, в т. ч. и бюджетных полномочий», – отметил Президент.

«Я глубоко убежден, что расширение полномочий должно сопровождаться досрочными выборами для того, чтобы территориальные общины имели возможность избрать тех, кто будет иметь возможность этими правами пользоваться», – сказал П. Порошенко.

Он пообещал, что у него «не дрогнет рука» при подписании закона о досрочных выборах в местные органы представительной власти (*Зеркало недели* (http://zn.ua/VYBORY2014/poroshenko-hochet-dat-regionam-bolshevlasti-i-ustroit-perevybory-mestnoy-vlasti-154230_.html)). – 2014. – 25.09).

Генеральный секретарь Рады Європи Т. Ягланд висловився на підтримку стратегії реформ в Україні, яку оголосив глава держави П. Порошенко. Про це повідомив прес-секретар генсека Д. Хольтген, передає «Еспресо.TV» з посиланням на «Укрінформ».

«Рада Європи та мій спеціальний радник з питань України цілковито підтримуємо оголошений процес реформ. Серед пріоритетів стратегії П. Порошенка – зміни в тих галузях, які РЄ вважає незамінними впродовж багатьох років», – зазначив Т. Ягланд.

За його словами, реформа судової системи, боротьба з корупцією, децентралізація та реформа правоохоронних органів повинні бути здійснені швидко. На думку генерального секретаря, упровадження змін і паралельне здійснення конституційної реформи консолідуватимуть поточний прогрес України (*Експресо.tv* (http://espresso.tv/news/2014/09/27/rada_yevropy_skhvalyuye_plan_reform_poroshenka)). – 2014. – 27.09).

Венецианская комиссия опубликует свое мнение по поправкам к украинской Конституции, в том числе касающимся децентрализации страны, после выборов в Верховную Раду, которые намечены на 26 октября. П. Порошенко заявлял ранее, что Украина не станет федерацией, но власти готовы к децентрализации. Летом этого года он внес соответствующие конституционные поправки на рассмотрение парламента.

Эти поправки также стали предметом рассмотрения в Венецианской комиссии.

Сотрудник комиссии подтвердил, что «проект (анализа), который был направлен властям этим летом, будет принят, но опубликован после выборов 26.10.2014».

Ранее начальник отдела по научному обеспечению деятельности российской делегации в комиссии Р. Курбанов пояснил, что основная претензия Венецианской комиссии к проекту конституционных поправок о децентрализации Украины в том, что они не обсуждались с украинским обществом.

Сотрудник комиссии сказал, что на предстоящем 10–11 октября заседании «предполагается провести обмен мнениями с представителями Украины и изучить, с целью его принятия, предварительное мнение о законопроекте по внесению изменений в Конституцию Украины, представленный Президентом Украины 2 июля 2014 г.» (*Mignews.Com.Ua* (<http://mignews.com.ua/politics/inworld/3759643.html>). – 2014. – 30.09).

Народні депутати групи «За мир та стабільність» заявили, що заплановані на 26 жовтня позачергові вибори до Верховної Ради України не можуть бути проведені на Донбасі через невідповідність Конституції. Про це повідомили у прес-службі депутатської групи, передає УНН.

«Заплановані на 26 жовтня позачергові вибори до Верховної Ради України не можуть бути проведені на території Донецької та Луганської областей, оскільки не відповідають вимогам Конституції України і не здатні відобразити реальне волевиявлення виборців, – зазначили депутати. – На зустрічах, які ми проводили в наших виборчих округах, громадяни заявляли, що не бажають брати участь у цих виборах, оскільки вже зробили свій вибір на референдумах 11 травня 2014 р.».

«Спираючись на волю своїх виборців, члени групи “За мир та стабільність”, обрані від Донбасу, заявляють, що не братимуть участі в так званих виборах 26 жовтня, оскільки ці “вибори” не підтримуються виборцями Донбасу і не мають нічого спільного з визнаними європейськими стандартами демократії. Народні депутати України: В. Тихонов, В. Чуб, В. Вечерко, С. Горохов, В. Лук’янов, А. Бобков, В. Струк, В. Медяник», – ідеться в заяві (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1388514-vibori-do-vr-ne-mozhut-buti-provedeni-na-donbasi-cherez-nevidpovidnist-konstitutsiyi-za-mir-ta-stabilnist>). – 2014. – 23.09).

Секретарь президиума Политсовета Партии регионов Б. Колесников считает, что проведение выборов в этой ситуации – это шаг к диктатуре и узурпации власти.

«Наша партия последовательно говорила о том, что сначала мир, потом – новая Конституция, как гарантия мира, а потом уже выборы. Если это выборы, то пусть лидеры Блока П. Порошенко, партии А. Яценюка – “Народного фронта”, и всех других “партий войны” поедут в Донецк и проведут избирательную кампанию. Хотя бы по одному разу выступят. Могут они? Не могут. А это шаг к диктатуре и узурпации власти. Я не думаю, что мировое сообщество будет аплодировать стоя», – отметил он (*Диалог* (http://www.dialog.ua/news/19603_1411375082). – 2014. – 22.09).

Керівництво Партії регіонів прийняло рішення направити звернення до Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту «Про очищення влади» Конституції. Про це повідомляє Zp.ua з посиланням на джерело в керівництві Партії регіонів.

За словами джерела, очікується, що рішення буде формалізовано на найближчому засіданні фракції ПР, після чого стартує збір підписів нардепів під зверненням до КС.

«Підписи зберемо швидко, плануємо зібрати до 100 підписів (при мінімально необхідних 45. – Ред.). Розраховуємо, що нашу ініціативу підтримають комуністи», – повідомило джерело.

Як відомо, закон про люстрацію передбачає заборону на заняття державних посад для чиновників часів В. Януковича, співробітників КДБ і ряду інших осіб. Водночас він не стосується виборних посад, таких як Президент і депутати.

Раніше «Опозиційний блок» уже пообіцяв скасувати закон про люстрацію після приходу до влади (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2014/09/29/7039256>). – 2014. – 29.09).

Правительство во главе с Премьер-министром Украины А. Яценюком нарушает Конституцию Украины, не внося на рассмотрение в парламент законопроект о государственном бюджете страны на 2015 г. Об этом во время пресс-конференции заявил лидер Коммунистической партии Украины П. Симоненко.

По его словам, Премьер-министр обязан, согласно Конституции, внести до 15 сентября проект бюджета на 2015 г.

«Обратите внимание – как беспардонно себя ведет себя одна из политических сил, которая идет на выборы. Устами Премьер-министра эта сила заявила, что не собирается выполнять конституционное требование –

представить на рассмотрение парламента проект государственного бюджета на 2015 г.», – отметил П. Симоненко.

Лидер коммунистов уверен, что после таких заявлений Президент Украины должен дать оценку работы А. Яценюка, который шантажирует народных депутатов, требуя выполнить его требования.

«Премьер-министр отказался вносить бюджет, пока не будут выполнены его требования. Почему А. Яценюк нарушает закон? Есть страна, есть закон и Конституция. На месте Президента, я бы сразу уволил такого чиновника», – подытожил парламентарий (*Главком* (<http://glavcom.ua/news/234762.html>)). – 2014. – 18.09).

Во время выступления в бундестаге, глава МИД Германии Ф.-В. Штайнмайер высказался за децентрализацию Украины. По его словам, Украине необходима конституционная реформа.

«Украине необходима конституционная реформа, которая закрепит децентрализацию и защиту меньшинств.

Прекращение огня нужно использовать как шанс прийти к политическому решению. В любом случае территориальное единство Украины не ставится под сомнение.

Мы не хотим “холодной войны”, мы действительно не хотим “горячей войны”, мы хотим сохранить европейский мирный порядок», – отметил Штайнмайер.

Как ранее передавал Dialog.ua, в немецком МИД утверждают, что заявление Ф.-В. Штайнмайера об отводе российских войск из Украины неправильно перевели СМИ.

МИД Германии заявил, что слова его главы Ф.-В. Штайнмайера о договоренностях с Россией об отводе войск неправильно перевели СМИ, и о наличии достигнутых договоренностей Ф.-В. Штайнмайер на самом деле не говорил.

«Министр говорил лишь о необходимости достижения такой договоренности между Украиной и Россией», – отметили в ведомстве. По словам собеседницы агентства, во время пресс-конференции в Берлине во вторник, 9 сентября, Ф.-В. Штайнмайер призвал Россию внести свой вклад в реализацию минских договоренностей. «К этому относится также то, что Украина и Россия должны договориться о том, что российские бойцы и оружие, которые еще находятся на украинской территории, должны быть выведены», – привела пресс-служба оригинальную цитату Ф.-В. Штайнмайера (*Диалог* (http://www.dialog.ua/news/17799_1410432186)). – 2014. – 11.09).

На думку экс-депутата І. Зайця, проблеми захоплених російськими військами районів Донецької та Луганської областей цілком можуть вирішуватися в рамках ідеології децентралізації влади, передає УНН.

«Конституція України не передбачає особливого статусу місцевого самоврядування для окремих районів областей, а положення про фактичне наділення російської мови статусом державної ігнорує ст. 10 Конституції, яка встановлює в Україні єдину державну мову – українську», – зазначив І. Заєць.

Окремо, екс-депутат акцентував увагу на не визначеності меж територій зі спеціальним статусом, чим, на його думку, неодмінно скористаються російські війська, щоб шляхом подальшої ескалації війни розширити контрольовані ними території. «Без припинення застосування зброї російськими військами та без виведення російських військ, зброї, бойовиків і найманців з української території не можна вводити закон у дію», – зазначив І. Заєць.

«Закон треба повернути до парламенту та забрати з нього антиконституційні положення, а також вилучити положення, які поглиблюють старі та створюють нові потенційні загрози для держави», – підсумував він (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1386967-zakon-ukrayini-pro-osobliviy-poryadok-na-donbasi-porushuye-nizku-polozhen-konstitutsiyi-i-zayets>). – 2014. – 18.09).

Закон про особливий статус Донецької та Луганської областей суперечить Конституції. Про це журналістам заявив заступник голови Верховної Ради Р. Кошулинський, передає кореспондент УНН.

«Закон про особливий статус Донецької та Луганської областей суперечить Конституції, з огляду на те, що надається можливість людям, які не склали зброю, у присутності РФ самостійно призначати прокурорів, суддів тощо», – сказав він.

Крім того, за його словами, згідно з цим законом 9 листопада в Донецькій та Луганських областях відбудуться місцеві вибори. «Це є неприйнятні закони. Поки російські війська на території України – такі речі ухвалювати не можна», – наголосив Р. Кошулинський (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1385979-zakon-pro-osobliviy-status-donetskoyi-i-luganskoyi-oblastey-superechit-konstitutsiyi-r-koshulinskiy>). – 2014. – 16.09).

Партія «Батьківщина» розпочинає збір підписів за проведення референдуму про вступ України до НАТО, попри незаконну відмову Центральної виборчої комісії у проведенні такого референдуму. Про це заявила голова партії Ю. Тимошенко після засідання ЦВК, яка фактично заборонила членам ініціативної групи проведення референдуму щодо вступу України до НАТО, повідомляє УНН з посиланням на прес-службу партії.

«ЦВК, яка складається з комуно-регіональної більшості, сьогодні заборонила проведення референдуму щодо вступу України в НАТО.

Безпідставно, протизаконно, практично будучи п'ятою колоною Кремля в Україні», – наголосила вона.

За словами Ю. Тимошенко, усе відбувається як за часів правління В. Януковича, і «народу України забороняється висловити бажання на референдумі щодо членства України в НАТО».

Вона повідомила, що партія «Батьківщина» уже у вівторок подасть до Верховної Ради закон про люстрацію членів ЦВК, які всупереч законам і Конституції заборонили проводити референдум.

Крім того, депутати подадуть до Генеральної прокуратури заяву про злочин щодо дій голови ЦВК, члена Партії регіонів Охендовського, стосовно того, що він незаконно зірвав участь члена Комісії у зборах ініціативної групи громадян щодо проведення референдуму про вступ до НАТО.

«Ми зобов'язані вичистити всі органи влади від комуно-регіональних представників, бо інакше Україні буде важко захищати себе від агресії Кремля та робити необхідні зміни, на які чекають люди», – сказала лідер «Батьківщини».

Вона наголосила, що Конституція, як основний закон, має пряму дію, і відповідно до неї партія «Батьківщина» розпочинає збирати підписи щодо вступу України до НАТО та проведення відповідного референдуму. «Нас не зупинять незаконні рішення ЦВК», – наголосила Ю. Тимошенко.

Вона підкреслила, що входження України в систему колективної безпеки та оборони – це найдієвіший засіб захисту народу країни від військової агресії (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1385757-yu-timoshenko-initsiyuye-zbir-pidpisiv-za-provedennya-referendumu-pro-vstup-do-nato-popri-zaboronu-tsvk>). – 2014. – 16.09).

Лідер Радикальної партії О. Ляшко переконаний, що «мінським протоколом» Україні нав'язаний російський алгоритм вирішення створеного ж Росією конфлікту, що був озвучений міністром закордонних справ Росії С. Лавровим ще навесні. Про це нардеп написав у своєму Facebook, передає УНН.

На його переконання, більшість пунктів протоколу спрямовані на капітуляцію України перед Росією.

Зокрема, він зазначив, що документ передбачає:

«– безстрокову відмову України від боротьби проти тероризму, бандитизму та збройного сепаратизму, тобто від наведення конституційного ладу на частині своєї території;

– відокремлення від України на невизначений час частини її східної території, окупованої нині за допомогою російських військ і спецпідрозділів, із законодавчим наданням їй “особливого статусу”, тобто створення українського аналога Придністров'я;

– по-суті, федералізацію України як через так звану “децентралізацію влади” (слід зауважити – не повноважень, а саме влади), так і через політико-правову легітимізацію явища сепаратизму в Україні прийняттям

спеціального закону про особливий статус частини території Донеччини та Луганщини;

– повну та всебічну амністію терористам і бандитам, що здійснили ряд особливо тяжких злочинів, зокрема військових злочинів і злочинів проти людяності, через закон про так зване “недопущення переслідування та покарання осіб у зв'язку з подіями, які мали місце в окремих районах Донецької та Луганської областей України”;

– легітимізацію сепаратистів і терористів у політичному процесі в Україні як через надмірно широке та неконкретизоване використання у протоколі поняття “інклюзивного загально-національного діалогу”, так і через проведення якихось сепаратних дострокових місцевих виборів у виокремленому з України сепаратистському анклаві, після яких терористи та бандити стануть “політиками”;

– і, по-суті, відмову України від реалізації політики десепаратизації, тобто політики, яка спрямована на протидію і запобігання сепаратизму та подолання наслідків сепаратистської діяльності на території України, закон про яку за моєю ініціативою Верховна Рада ухвалила у першому читанні у липні».

На його переконання, документ грубо суперечить Конституції України та вітчизняному законодавству.

У цьому документі Україні нав'язаний російський алгоритм вирішення створеного ж Росією конфлікту, що був озвучений міністром закордонних справ Росії С. Лавровим ще навесні. Він грубо суперечить Конституції України і нашому законодавству, у тому числі постанові Верховної Ради України, ухваленій в середині квітня, «Про ініціативу міжнародних переговорів щодо деескалації ситуації навколо України», у якій парламент окреслив цілі та межі таких переговорів з метою недопущення під час їхнього проведення будь-яких спроб зовнішнього диктату з питань, що належать до внутрішньої компетенції України (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1383063-minskiy-protokol-grubo-superechit-konstitutsiyi-ukrayini-i-vitchiznyanomu-zakonodavstvu-o-lyashko>). – 2014. – 7.09).

Україна потребує глибокої конституційної реформи. Про це глава МЗС РФ С. Лавров сказав в інтерв'ю телеканалам «Росія» і RT, передає УНН.

«У результаті ми прийшли до національного діалогу, поки ще тільки між Києвом і двома регіонами, але, я переконаний, що Україна потребує глибокої конституційної реформи. Але, тим не менш, прийшли ми до кроків, які йдуть у руслі політичного компромісу та врегулювання і, до речі, одночасно, прийшли до того, що Євросоюз і український Президент визнали справедливим нашу позицію про те, що необхідно почекати з введенням в силу тих положень угоди про асоціацію (України з ЄС. – Ред.), які зачіпають економічні інтереси Росії та інших країн-членів зони вільної торгівлі СНД. Узяли паузу в цій частині підписаної угоди до кінця 2015 р.», – зазначив він.

Однак, додав міністр, все це можна було зробити ще в листопаді минулого року.

«І Янукович, за великим рахунком, просив рівно про те ж, він хотів чи не відмовитися від підписання угоди, а взяти додатковий час для того, щоб ще раз проаналізувати всі економічні наслідки. Тобто ми в підсумку прийшли до того, що могло бути зроблено, якби виконували колишні домовленості, але в результаті опинилися там же, але ціною тисяч людських життів, величезних руйнувань і взагалі створення кризи на всю Європу», – додав С. Лавров (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1390140-ukrayina-potrebuye-glibokoyi-konstitutsiynoyi-reformi-s-lavrov>)). – 2014. – 28.09).

Для люстрации выборных должностей необходимо вносить изменения в Конституцию, поэтому любые заявления об их люстрации без изменений в Основной закон являются популизмом. Об этом в эфире «5 канала» сказала координатор гражданской сети «ОПОРА» О. Айвазовская, передает корреспондент «ПрессОрг».

«Без изменений в Конституцию любые люстрации выборных лиц являются популизмом», – подчеркнула она.

«Если говорить о выборных должностях, необходимо вносить изменения в Конституцию, а для этого нужно иметь 300 голосов в Верховной Раде, потому что Конституция предусматривает, что сужать права граждан невозможно», – пояснила эксперт (*ПрогрессОРГ* (<http://pressorg24.com/news?id=84223>)). – 2014. – 24.09).

Народный депутат А. Сенченко от фракции «Батьківщина» отмечает, что прежде чем начинать радикальные реформы, необходимо внести правки в Конституцию для придания четких функций всем ветвям власти.

Внедрение и выполнение реформ является задачей правительства, поэтому не совсем понятно, почему стратегию перемен в стране предлагает П. Порошенко, заявил в комментарии изданию «Гордон» народный депутат от фракции «Батьківщина» А. Сенченко.

«Почему стратегию реформ презентует президент, для меня не очень понятно, потому что, если мы откроем Конституцию, увидим, что это компетенция не президента, а правительства. Я не думаю, что правильно сейчас перетягивать какие-то функции. Важно, чтобы каждый орган полноценно выполнял те задачи, которые возложены на него Конституцией. Если правительство не справляется с реформами в этот тяжелый период, значит, надо менять состав правительства и с него требовать. Потому что Администрация Президента не может быть в этом вопросе генератором, не может быть структурой, которая организует выполнение этих реформ. Это задача правительства», – отметил А. Сенченко.

«Насчет 2020 года я бы тоже засомневался, потому что очень важно, чтобы мы сделали сейчас в это сложное время фундаментальные вещи: изменили Конституцию, потому что, пока у нас нет нормального правосудия, не будет доверия инвесторов; сделали более четкими функции всех ветвей власти. Это тоже очень важно. И это, кстати говоря, еще раз подчеркивает, что каждый должен заниматься своим делом. А дальше, уже на базе этих изменений, надо производить полноценную перезагрузку всей страны. Я имею в виду и изменение структуры органов власти, и изменение функций органов власти, и изменение процедур работы власти. Потому что бизнесу не надо ноги переставлять, ему надо не мешать. И тогда нормально экономика будет работать и все будет в порядке. Я пока не видел текста, но я не понимаю, почему это делается так», – добавил депутат (*Гордон (<http://gordonua.com/news/politics/Senchenko-o-predlozhennyh-Poroshenko-reformah-Dlya-nachala-nado-izmenit-Konstituciyu-a-uzh-zatem-provodit-perezagruzku-strany-42991.html>). – 2014. – 25.09*).

В. Ярема вважає, що частина закону про люстрацію не відповідає Конституції.

«Цей закон у багатьох випадках не відповідає Конституції України та вимогам міжнародного законодавства», – сказав В. Ярема. За словами Генпрокурора, під дію цього закону підпадає більше мільйона громадян, чим порушуються принципи персональної відповідальності. «Якщо закон набуде чинності, ми породимо велику кількість звернень у суди, у тому числі в Європейський суд з прав людини», – вважає він.

Нагадаємо, закон № 4359а «Про очищення влади» передбачає люстрацію осіб, які займали найвищі посади в органах виконавчої та судової влади в період президентства В. Януковича, силовиків, які керували територіальними органами МВС і СБУ під час Майдану, та інших держслужбовців, які дискредитували себе. Водночас під люстрацію не потрапили особи, які обіймають виборні посади (на В. Януковича норми закону все ж поширили) та судді КСУ (*Gigamir (<http://gigamir.net/news/politics/pub1132747>). – 2014. – 30.09*).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Конституционный строй как правооснование расколотой страны

В інтерв'ю «ЛІГАБізнесІнформ» професор чикагського університета, лауреат Нобелівської премії по економіці 2007 г. **Р. Маерсон** розказав, чому президента будуть обов'язково люто ненавидять в частині України, як краще вибирати депутатів в Раду, чому корупція на місцях не так страшна як в Києве...

– *Вы один из немногих мировых экономистов, внимательно следящий за событиями в Украине. Насколько мы знаем, в 2011 г. вы даже написали обращение к Ю. Тимошенко. В чем причина устойчивого интереса к Украине?*

– Около семи лет назад я узнал об уникальном конституционном строе вашей страны – парламентская республика с прямыми выборами президента, у которого огромная власть над региональными органами власти. Как по мне, это ужасная система, порождающая массу проблем. В 2011 г. я написал в блоге в связи с выступлением Ю. Тимошенко на канале «Аль-Джазира». Она рассуждала об «арабской весне», и упоминала, что Украина тоже переживает тяжелое время. Я тогда высказался, что одна из основных причин, почему в Украине наступили тяжелые времена – чрезвычайная централизация власти. И советовал египтянам – и самой Украине – отказаться от чрезмерной централизации. Тогда никто этим особенно не заинтересовался. Сейчас же ваша эта страна переживает ужасный кризис.

– *Чем вызван ваш нынешний приезд в Украину?*

– Без лишней скромности могу сказать, что я довольно занятый человек. Но я вижу, что целая нация переживает проблемы из-за своего конституционного строя. Помочь в этом вопросе – настоящая привилегия. И сейчас у меня нет задачи важнее этой. Разумеется, ответ на проблемы Украины не может дать американский гражданин, ведь он не голосует здесь. Точно так же и президент России не должен вмешиваться в конституционные вопросы Украины. Но с чем можно обратиться, например, к американскому профессору – так это с вопросом, каковы должны быть приоритеты реформ. И я участвую в их обсуждении. Профессиональную дискуссию организовал мой коллега – Т. Милованов, экономист, который работает в Украине и в США.

Президент имеет очень слабый контроль над национальным правительством, но при этом – широчайший контроль над местными органами власти. Это закладывает неразрешимый конфликт и раскалывает общество.

– *По вашим словам, модель конституционного устройства Украины уникальна. В чем уникальность? К примеру, Россия, хоть и называется федерацией, по сути, также централизована, как и Украина ...*

– Когда я обратил внимание на проблемы Украины, в ней действовала Конституция 2004 г. «Конституция Украины 2004 г. сконцентрировала полномочия и власть национального правительства у премьер-министра, который был бы ответственен больше перед Верховной Радой, чем перед президентом. В то же время президент взял ответственность за региональные органы власти. Когда в 2007 г. мне рассказали про такую идею разделения власти, моей первой реакцией было – это ужасная система. В мире есть много демократических стран с сильной президентской властью, где президент назначает правительство. Есть страны, в которых местные советы избираются формально и фактически не имеют власти. А вот что уникально в Украине – это то, что президент имеет очень слабый контроль над

национальным правительством, но при этом – широчайший контроль над местными органами власти. Это закладывает неразрешимый конфликт и раскалывает общество.

– Почему? Основной минус в том, что президент и премьер конкурируют?

– Не совсем. Давайте начнем с плюсов децентрализации. Ключевое преимущество стран где у местных властей есть реальные полномочия – это более высокое качество политиков. Часто люди, которые добились значительных успехов на местах, затем становятся сильными политическими игроками на национальном уровне. То есть первая причина для реформы – местная демократия укрепляет общенациональную.

Поскольку большого влияния на центральное правительство у президента при таком конституционном строе нет, то во время президентских выборов он делает ставку на один из основных своих ресурсов – контроль над главами областных администраций (губернаторами). Потенциальный президент рассматривает 24 области как источник голосов. Как можно получить голоса? Если максимально упростить систему, то есть два пути. Первый – найти влиятельных в регионе людей, которые могут оказать мощную поддержку, и договорится с ними: «Если люди в вашей области проголосуют за меня, я сделаю вас губернатором, дам завод, бюджет и т. д.». Таким образом, президент продает область тому, кто обеспечит больше всего голосов.

Второй путь – президент может обращаться непосредственно к избирателям: «проголосуйте за меня, и я приведу хорошего губернатора, который соберет хорошую администрацию». Какой путь выбирают все президенты? В том регионе, где, по прогнозам, у него высокие шансы получить много голосов, для потенциального президента есть смысл общаться с избирателями, обещать им хорошего губернатора и местное правительство. Но в том регионе, где он как кандидат не популярен, он наверняка попытается «продать» область наиболее состоятельному «покупателю».

– К чему приводит такая система?

– Допустим, вы баллотируетесь в президенты, а я собираюсь за вас голосовать, потому что я вам верю и ценю ваши способности и таланты... Но я живу в области, где большинство за вас не проголосует, поэтому вы, скорей всего, мою область «продаете» боссу, который придя к власти будет «доить» регион.. Из-за этого мое собственное желание голосовать за вас пропадает. И так происходит с миллионами избирателей на каждых выборах.

Такая политика и полномочия президента разделяют общество. В итоге в одних областях президента любят, в других – ненавидят. И это уникальная черта украинской конституционной модели, которая ведет страну к региональной поляризации. Некоторая часть напряженности между восточными и западными регионами Украины вызвана именно этой президентской политикой. Я не думаю, что двадцать лет назад такое напряжение между Западом и Востоком Украины существовало. Я думаю,

оно развилось из-за этой конституционной структуры, которая рождает не национальных, а «президентских» лидеров.

– То есть чем больше у президента влияние на областные администрации, тем больше поляризация украинского общества?

– Да. Я, конечно, упрощаю, и не учитываю всех нюансов украинской политики, но думаю, что причина чрезмерной поляризации украинского общества кроется именно здесь. В этой уникальной и, я бы сказал, дисфункциональной конституционной системе власти, при которой президент имеет больше влияния на регионы, чем на уровень общенационального правительства.

Больше власти регионам

– Ваш рецепт от этих проблем – децентрализация, передача полномочий и возможности выбирать руководство региона, на места. На ваш взгляд, готово ли украинское общество к децентрализации? Ведь это подразумевает наличие зрелого гражданского общества, в котором многие жители готовы участвовать в процессе принятия решений, контролировать их выполнение и т. д.?

– Начнем с главного. В чем ключевое преимущество стран, в которых у местных властей есть реальные полномочия? Основное преимущество – это более высокое качество политиков. Ведь добившись значительных успехов на местах, многие представители местной власти затем становятся сильными политическими игроками на национальном уровне. Таким образом, местная демократия укрепляет общенациональную.

Американская политическая конкуренция объясняется тем, что лучшие лидеры на местах могут стать сенаторами, а дальше – национальными лидерами. И Америка не одинока, взгляните на сегодняшних политических лидеров в разных странах: М. Ренци сначала был признан выдающимся мэром Флоренции, а уже потом стал премьер-министром Италии. Н. Модии сначала, как следует, поработал в Гуджарате, а потом стал премьер-министром Индии. До того, как Д. Видодо был избран президентом Индонезии, он прославился как губернатор Джакарты.

Что касается проекта реформы по децентрализации Украины, внесенном в парламент Украины весной – я просматривал эти проекты законов. ... Это написано на бумаге. А что реально важно – ожидания граждан страны. Сейчас около 2000 человек в Украине уже избраны в местные советы. У них определенно должно быть свое мнение насчет децентрализации. Вам кажется, что вам важно узнать мое мнение о децентрализации, но еще важнее узнать мнение патриотичного руководителя, в восточных и западных регионах.

У вас есть и будет коррупция на местах. Но у вас также будут хорошие губернаторы, которые смогут стать хорошими министрами, лидерами партий и мощными кандидатами в президенты.

– Противники децентрализации говорят, что отдав власть и финансы на места, страна может еще больше увязнуть в коррупции...

– При нормальной децентрализации около половины или трети средств всех расходов в системе управления государством будет приходиться на общины (на уровне района, области, муниципалитета...). Да, в Украине коррупция больше, чем во многих странах. Да, при децентрализации размеры коррупции на местном уровне будут велики. В США коррупции на местном уровне больше, чем на общенациональном. Но я считаю, что если бы США с самого начала были унитарной централизованной демократией, где вся власть принадлежит национальному правительству, она была бы гораздо больше коррумпирована, чем сейчас.

Да, централизация не поборет коррупцию. Но она научит граждан требовать большей ответственности от власти на местах. У вас есть и будет коррупция на местах. Но у вас также будут хорошие губернаторы, которые смогут стать хорошими министрами, лидерами партий и мощными кандидатами в президенты. И все больше украинцев будут испытывать удовлетворение от того, что у них теперь есть возможность выбора среди выдающихся лидеров... А в общем итоге, и общенациональное правительство станет менее коррумпированным.

– Как вы считаете должен ли президент, правительство или их представитель в регионах обладать правом вето на решения региональных властей.

– В эффективном государстве у национального правительства не должно быть права вето на решения местных властей. Никто не говорит, что региональные советы должны быть неподконтрольны – регулярный аудит их деятельности обязателен. Но судить о том, что то или иное решение местной власти незаконно, и отменять его, должен не один человек, тем более ставленник премьер-министра или президента. Это должен делать суд. В США, если местные власти нарушают закон, в дело сначала вступает прокурор, который подчиняется непосредственно президенту. Открывается дело. И федеральный судья, который принадлежит к другой, отдельной ветви власти, выносит свое решение по этому делу. Но права вето на решения местной власти ни у кого нет. И префектов, которые могли бы наложить такое вето, тоже нет.

То есть, национальный аудит распоряжения средствами на местных уровнях – это важная часть процесса децентрализации. Также важной частью является то, что общенациональные законы имплементируются через независимые судебную и исполнительную ветви власти.

Донбасский гамбит

– Одна из ваших идей по децентрализации состоит в том, что ни один из регионов страны не должен иметь каких-либо особых, эксклюзивных прав. Но сейчас в Украине часть Донецкой и Луганской областей требуют намного более высокого уровня децентрализации, практически квази-государственности. Должен ли Киев согласиться на эти требования?

Если у региона есть некий особый статус, есть право не подпадать под действие национальных законов – этому региону будет безразлична национальная политика, и он может начать просто ставить палки в колеса

всем остальным. А это неправильно. Вот я – гражданин США, на мне никак не отражаются перипетии украинской политики, поэтому я не голосую в Украине. Если граждане голосуют за представителей в парламенте, если влияют на выбор премьер-министра, если они выбирают президента, они должны быть равны перед этой властью. Иначе в обществе начнутся деформации. Если Донецк требует для себя неких особых прав – точно такие же права должны быть у всех остальных регионов.

– *Существует ли риск того, что регион, который получит такие права от центрального правительства, станет следующим Крымом? Увеличивает ли это риск разделения Украины?*

– Я убежден, что особые права для Крыма – это тоже была ошибка. Это привело и к напряжению в отношениях с Россией, ведь этот регион важен для России – там стоит ее флот. Создание особых условий для одной части страны, одновременно с разрешением этой части участвовать в принятии общенациональных решений разрушительно для общенациональной политики. Это опасно. Разумеется, у регионов могут быть какие-то свои особенности. В одной из провинций Канады, например, другой государственный язык. Но это не уникальное право Квебека, закрепленное в Конституции. Я думаю, что в канадской Конституции написано, что в стране два официальных языка, и каждый регион может выбрать для себя.

Если Донецк требует для себя неких особых прав – точно такие же права должны быть у всех остальных регионов.

– *Каковы, на ваш взгляд, возможные сценарии развития ситуации на Донбассе?*

– Надеюсь, что лидеры Донбасса будут приветствовать широкомасштабную децентрализацию. Мне кажется, при существующей структуре Конституции, сепаратизм мог развиваться из-за опасений жителей восточных регионов, что новое киевское правительство будет правительством только одной части страны, не неся никакой ответственности перед Востоком Украины. Они почувствовали себя бесправными. Но настоящая децентрализация обеспечит им полномочия для решения внутренних вопросов, вне зависимости от того, какая коалиция правит в Киеве.

– *Еще один риск децентрализации заключается в том, что во многих регионах Украины есть местные боссы – олигархи. Как это повлияет на ход децентрализации в Украине?*

– Для меня не секрет, что некоторые регионы Украины контролируются отдельными личностями с большими возможностями в бизнесе ... Но и в моем городе, в Чикаго, есть местные «боссы». Они, как и украинские «боссы», сталкиваются с политической конкуренцией. Они являются частью политического процесса, ведь политические партии опираются на их поддержку. И от этого никуда не деться – они будут спонсировать лояльных кандидатов. Но решение, будет ли олигарх наделен политической властью, все равно принимают граждане на голосовании... Олигархи могут оставаться

в политике очень долго, при условии, что их кандидаты хорошо работают на благо избирателей.

Олигархи Чикаго сохраняют свою власть, потому что сохраняют популярность в обществе. Но если они ее утратят, то не смогут удержать власть только с помощью денег. Например, житель Одессы не проголосует повторно за губернатора, если будет знать, что в соседней области живут лучше.

Самый главный закон страны

– Как вы оцениваете модель Конституции, предложенную Президентом Украины П. Порошенко?

– Согласно тому, что я слышал об этой модели, она предполагает, что после местных выборов областным советам будет позволено выбирать глав администраций. И это, по моему мнению, хорошо. Я рад, что Президент Украины собирается внедрять это. Но в числе инициатив президента есть предложение ввести так называемых контролеров – представителей президента.

В чем проблема? Чтобы местная демократия процветала, у местных лидеров должна быть ответственность. То есть, чтобы в полной мере отвечать перед своими избирателями, главы местных советов должны иметь возможность преуспевать – и ошибаться. Но, согласно предложениям президента, такие контролеры, или префекты, должны иметь право вето на решения местных советов. В итоге, это приведет все к тому же ручному управлению регионами из центра, которое вы имеете в Украине сейчас. Боюсь, местные неформальные лидеры отправятся непосредственно к такому контролеру-префекту и будут диктовать ему свою волю: «Заставь местный совет распределять средства так, а не иначе», «Заставь их голосовать за меня»... Это опасно.

Насколько я знаю, сейчас Верховная Рада как центральный законодательный орган, может в любое время распустить местный совет и созвать новые местные выборы. Это означает, что если совет в каком-то из регионов нарушает закон, жители этого региона могут получить возможность снова пойти на выборы. И это правильно. А вот передавать власть отменять решения местных советов президенту, мне кажется, неправильно.

Олигархи могут оставаться в политике очень долго, при условии, что их кандидаты хорошо работают на благо избирателей.

– Другой ключевой вопрос конституционной реформы в Украине сегодня – кто должен выбирать губернаторов областей: население напрямую, или депутаты местных советов?

– По моему мнению, учитывая многопартийную систему в Украине, – местные депутаты. Прямые выборы губернатора имеют ряд преимуществ при двухпартийной системе, но при многопартийной с прямыми выборами глав местных советов могут возникнуть проблемы.

В случае прямых выборов, руководитель региона, по идее, не будет зависеть ни от одной из партий, входящих в местный совет – ведь его выбрало население, а не депутаты. Это значит, что он сможет пренебрегать

интересами и позицией большинства в местном совете, а это явно не приведет к конструктивной работе местной власти. И напротив, если руководитель региона будет избираться депутатами местного совета, он будет обязан учитывать мнения каждой входящей в него партии, искать компромиссы.

– *Если же говорить о выборах не в местный, а в национальный парламент. На ваш взгляд, какую избирательную систему лучше выбрать Украине – пропорциональную или мажоритарную?*

– На мой взгляд, с моделью избирательного законодательства у вас все в порядке – такая смешанная система дает местных представителей в парламент, а также группы с одинаковой политической идентичностью... Я бы предложил лишь провести «реформу открытых списков», так, чтобы избиратель голосовал не только за какую-то партию, но и за конкретных кандидатов от партии, которых он хочет видеть в парламенте. В таком случае, если партия получит на выборах в парламент, скажем, пять мест, то ее депутатами станут не первые пять человек в списке, а именно члены партии, за которых отдали большинство голосов избиратели. Это создаст внутрипартийную конкуренцию, укрепит демократию и ответственность.

– *По мнению украинских экспертов, наибольший недостаток в ныне действующей модели избирательного законодательства – это то, что после выборов независимые кандидаты просто «продают» свои голоса той из политических сил, которая им больше заплатит...*

– Я считаю, что если в вашем регионе выбрали какого-то депутата – это значит, что сотни тысяч граждан проголосовали именно за этого человека. Если люди проголосовали за того, кто склонен продавать голоса – они совершили ошибку. Но избиратели – отнюдь не дураки, просто у них не всегда есть вся информация. Полагаю, что в долгосрочном периоде они ошибаются не так уж часто (<http://www.alter-idea.org.ua/konstitusionny-j-stroj-kak-pravoosnovanie-raskolotoj-strany/>). – 2014. – 18.09).

Эксперты РПР представили «Дорожную карту реформ для майбутнього парламенту»

18 вересня експерти РПР представили «Дорожню карту реформ для майбутнього парламенту», де визначено програмні документи у 20 найважливіших галузях, які потребують невідкладного реформування.

Відповідні полісурарперс стосуються, зокрема, антикорупційної реформи, судової реформи, децентралізації та місцевого самоврядування, реформи виборчого законодавства, адміністративної реформи, реформи органів правопорядку та прокуратури, медіареформи та економічної реформи.

Усі реформи вже є задокументовані і мають бути проголосовані протягом двох перших сесій майбутнього парламенту, повідомляє Громадський простір.

І. Коліушко, експерт РПР, голова правління Центру політико-правових реформ, представляючи програмні документи конституційної та адміністративної реформ і децентралізації зазначив: «Прописані нашими експертами пропозиції до конституційної реформи є відкритими, ми готові їх обговорювати з командою, яка готує пропозиції від Президента. Процес внесення змін до головного закону країни повинен бути відкритим та з залученням широкого кола експертів від громадських середовищ».

О. Хмара, експерт РПР, виконавчий директор Transparency International Україна, представляє програмний документ антикорупційної реформи. Він нарікає, що дев'ять місяців поспіль документи з антикорупційної площини практично не зсуваються з місця в парламенті.

Утім, в ініціативи є чітко прописані вимоги з цього приводу. Зокрема, РПР вимагає передбачити відповідальність за незаконне збагачення, посилити підзвітність і контроль у публічному секторі, створити незалежний орган для розслідування високопосадової корупції, обмежити вплив приватного капіталу на політику, усунути корупційні стимули для публічних службовців та ін.

Р. Куйбіда, експерт РПР, голова правління Центру політико-правових реформ представляє програмні документи реформи судової системи та прокуратури. Його робоча група серед іншого працює над тим, аби зменшити судовий збір в адміністративних справах (тобто там, де людина сперечається з органами влади). Він також пропонує електронне правосуддя, що зекономить час і гроші, адже можна буде спілкуватися в електронній формі. Р. Куйбіда також каже, що РПР домагатиметься оновлення конституційного корпусу.

О. Мацех, менеджер економічного напрямку РПР, зазначає, що його робоча група відстоює питання дерегуляції, де має бути скасовано більшість регуляторних актів, які «видоюють» бізнес.

«Має здійснитися передача регуляторних функцій самому бізнесу», – сказав О. Мацех. Він зазначив досягнення своєї групи – закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів. Проте обурений тим, що вчора влада відхилила можливість введення 3G/4G в Україні, а це надзвичайно погано для інформаційного поля.

«Реанімаційний пакет реформ» також презентував Меморандум про співпрацю громадських активістів, експертів, політиків, журналістів, бізнесменів у рамках громадської ініціативи. У документі повторно задекларовано політичну нейтральність ініціативи.

Членом керівних органів РПР не може бути особа, яка входить до керівних органів політичної партії. З метою гарантування незалежності та політичної незаангажованості, особа, яка ухвалила рішення бути кандидатом на виборах, припиняє своє членство у керівних органах РПР та не може представляти ініціативу публічно (однак може продовжувати свою діяльність у мережі як експерт). Підписанти Меморандуму зобов'язуються й надалі реалізувати ключові реформи, які приведуть до утвердження відкритого

суспільства, підзвітності влади суспільству, нових відносин між громадянином і державою.

М. Лациба, член Секретаріату РПР, зазначив, що в ініціативи є ще 300 людей, яким варто йти в Раду. Проте РПР залишається політично нейтральним та є сильним як ніколи.

«Наша бойова одиниця в РПР – це робоча група. А їх є більше 20. Вони покроково прописують, як реалізувати ту чи іншу реформу. У наступному парламенті ми хочемо здобути 226 “штиків”, які голосуватимуть за наші реформи. Починаючи з наступного тижня ми розпочинаємо політичний діалог з партіями та кандидатами в мажоритарних округах для пошуку тих політиків, які готові підтримати Дорожню Карту Реформ», – сказав В. Міський, учасник РПР.

Активісти ініціативи розраховують на відкритий політичний діалог з усіма демократичними партіями, які готові підтримати реформування країни голосуванням у сесійній залі Верховної Ради VIII скликання.

«Генерал Франко сказав: “Я не політик, бо я виконую свої обіцянки”», – зазначив учасник РПР М. Лациба. За його словами, активісти ініціативи наполягатимуть, аби всі обіцянки кандидатів були виконані і що уникнути діалогу з РПР не вдасться **(ЦППР** (<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1752-eksperty-rpr-predstavlyy-qdorozhniu-kartu-reform-dlia-maibutnoho-parlamentuq.html>). – 2014. – 19.09).

В. Мусяка, професор Національного університеті «Києво-Могилянська академія»

Контроверсійні поправки до Основного закону

Декілька зауважень до проекту закону України

«Про внесення змін до Конституції України»

Проектом закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178а від 2 липня 2014 р. пропонується ряд змін до Основного закону, які, на думку Президента, забезпечать децентралізацію державної влади, а також удосконалять окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента, Кабінету Міністрів і прокуратури, сприятимуть ефективності системи «стримувань і противаг».

Значна частина запропонованих змін стосується **«децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування»**. З цією метою Президент конкретизує деякі положення Конституції України щодо **адміністративно-територіального устрою**. Зокрема, «закріплено вимогу регулювання законом умов і порядок ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених

пунктів у межах районів». Запропоновано **«докорінно** змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Зазначено, що «розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності».

Зміни приведуть до вилучення з Конституції **обласних і районних адміністрацій**. Державну владу на місцевому рівні доручається представляти **представникам Президента України** з наділенням їх низкою специфічних повноважень. Передбачається утворення **обласними та районними радами власних виконавчих органів, які очолюватимуть голови рад, що обиратимуться зі складу депутатів відповідних рад**.

Системний аналіз змісту запропонованих Президентом змін до Конституції України наводить на думку, що реалізація цієї законодавчої ініціативи здатна порушити цілісність конституційної конструкції унітарної держави, завдасть удар по основоположній ланці місцевого самоврядування – **«територіальній громаді»**. У свою чергу, пропозиції щодо конкретизації окремих повноважень Президента України з очевидністю показують прагнення нового гаранта змінити баланс засобів стримувань і противаг у владному трикутнику всупереч декларованій ним відданості парламентсько-президентській формі правління.

Ці висновки ґрунтуються на такому:

У законопроекті перелічено лише статті Конституції України, до яких пропонуються зміни. Розділи Основного закону, до яких належать ці статті, не названо, що спотворює цілісне сприйняття викладеного й кінцевого змісту відповідних статей і розділів Конституції.

Основну частину змін до Конституції, що опосередковують проголошену «децентралізацію влади», запропоновано до статей, розміщених у розд. IX «Територіальний устрій» і XI «Міське самоврядування».

Нове формулювання змісту обох статей (132 і 133) розділу IX закріплює територіальну організацію публічної влади в Україні. Використання понять «адміністративно-територіальний устрій» і «адміністративно-територіальні одиниці» логічно потребує зміни назви розділу IX «Адміністративно-територіальний устрій України». У проекті змін до Конституції така пропозиція відсутня.

«Україна є унітарною державою. Територія України у межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (ч. 2 ст. 2 Конституції України)». Це природно зумовлює організацію адміністративно-територіального устрою «на засадах єдності та цілісності державної території, **поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади**». У проекті змін до ст. 132 Конституції вилучено словосполучення «поєднання централізації та». Це позбавляє Основний закон однієї з конституційно визначених ознак унітарної держави, що створює небезпеку цілісності

держави. Базовою умовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів і територіальних громад є гарантія при цьому саме «цілісності держави». Децентралізація припустима до межі, за якою виникає небезпека унітарності держави, тому вилучення з тексту Конституції такої засади здійснення державної влади, як «централізація», є неприйнятним.

Зміни до ст. 133 відверто контроверсійні. Тим паче що мають безпосередній вплив на зміст і саму суть конституційних положень розд. XI «**Місцеве самоврядування**», особливо в разі внесення змін, пропонованих до цього розділу.

Зміст ч. 1 ст. 133 пропонується кардинально змінити: «Систему адміністративно-територіального устрою (загубили слово “України”) складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади». **З’явилися нові категорії: «адміністративно-територіальна одиниця», «регіон», «громада».**

Оскільки у Пояснювальній записці до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» відсутні пояснення та обґрунтування доцільності названих змін, доводиться самотійно визначати їх зумовленість і сенс.

Визначення поняття «**регіон**» проектом змін до Конституції не дається. У ч. 3 ст. 133 регіонами названо Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Крим і Севастополь. Складається враження, що «регіон» – узагальнене визначення названих адміністративно-територіальних одиниць. Але за відсутності визначення поняття «регіон» доведеться давати пояснення, чим статус будь-якої області сьогодні відрізнятиметься від її статусу як «регіону». Це саме стосується АРК, Києва та Севастополя. Якби ч. 2 цієї ж статті була сформульована так, що передбачала визначення законом статусу «регіонів», «умов і порядку їх утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування», було б зрозуміло, що відповідь на поставлене запитання необхідно шукати на рівні закону. Зміст ч. 2 ст. 133 законопроекту передбачає зовсім інше: «умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів **у межах регіонів** визначаються законом». Як видно, йдеться про адміністративно-територіальні одиниці **у складі** конкретних регіонів: райони, громади, населені пункти. Треба зазначити, що цей текст мав би бути відтворений як зміст п. 29 ст. 85 Основного закону, в якій регламентуються повноваження Верховної Ради України. У структурі статті ця частина була б органічною як четверта частина.

Не даючи визначення поняття «регіон», ініціатор змін до Конституції викладає в ч. 5 ст. 133 розлоге поняття «громади»: «**Громадою є утворена у порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території**». Як видно, «громада», як і «регіон» на своєму рівні, охоплює такі види поселень, як село, селище, місто. Тож, використовуючи категорії «регіон» і «громада», законопроект передбачає своєрідну уніфікацію понять на рівні різних видів територіальних утворень.

Та якщо поняття «регіон» ще може знайти розвиток у законі, то застосування поняття «громада» у викладеному контексті здатне завдати непоправного удару в саму серцевину **місцевого самоврядування**.

У статтях розд. XI «Місьцеве самоврядування» вилучено словосполучення, а по суті – поняття «**територіальна громада**». Воно підмінено словосполученням «**жителі громади**», що справді докорінно змінює (а по суті – руйнує) організацію та функціонування місцевого самоврядування. Ці поняття пов'язані між собою, але різні за своєю політико-правовою природою в системі категорій місцевого самоврядування. «Жителі громади» – це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, котрі можуть реалізовувати його як особисто, так і колективно. «**Територіальна громада**» – це **колективний суб'єкт конституційного права – «соціальна самоврядна спільнота» – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування**. Так само, як «громадяни України всіх національностей» утворюють такий конституційний суб'єкт, як «Український народ» (дивіться Преамбулу Основного закону) (<http://www.viche.info/journal/4344>). – 2014. – 17.09).

М. Савчин, доктор юридичних наук, професор Ужгородського національного університету, радник Голови Конституційного Суду України (2008–2010)

Закони 16 (січня) вересня ...чи крайня необхідність

В українських вузах вельми погано викладають право воєнного стану чи то військове право (martial law), або його майже не викладають. Тому й пишуться такі закони, як «закони 16 вересня», які вже прирівняні блогосферою до «диктаторських законів» 16 січня.

Водночас сьогодні відбувся паралельний процес ратифікації Верховною Радою та Європейським парламентом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Тому ці події слід розглядати у взаємозв'язку та перебігом АТО на крайньому Сході України.

Саме у цьому контексті слід розглядати «закони 16 (січня) вересня».

Я люблю читати наше законодавство, бо мені видається, що завше наші законотворці стають на одні й ті ж граблі – як правило, закони страждають відсутністю притомного алгоритму впровадження його положень у життя. Вони страждають якимось роздвоєнням. З одного боку, пишуть вельми казуїстичні закони, як от виборчі закони, що відкриває широкі двері для владної сваволі. І це завжди підтверджують результати всіх виборів.

Або кидаються у другу крайність – розпишуть певні права чи повноваження, а яким чином вони здійснюються, то лем святий Петро чи Марія Повчанська знають.

Закон про недопущення переслідування та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей прикметний тим, що він набирає чинності із відкладальною умовою. Такою умовою для дії положень

названого закону є додержання вимоги протягом місяця з дня його оприлюднення учасниками терористичних організацій звільнити заручників, добровільно здатися українським властям разом із зброєю, боєприпасами та іншим військовою технікою та спорядженням, звільнити захоплені будівлі та приміщення тощо.

Прикметно, що законодавець припускає, що члени терористичних організацій ДНР і ЛНР добросовісно помиляються у своїх суспільно-політичних поглядах, а тому вони не можуть вчиняти такі злочини, як державна зрада (ст. 111 КК), оскільки вони як би реалізують право на самовираження чи самовизначення. Мабуть, йде мова про остаточне оформлення життєвого цілепокладання індивідів, гештальт яких склався ще цілком у радянському дусі або в дусі поваги до імперських цінностей.

Також презюмується, що названі індивідууми не можуть перешкоджати законній діяльності Збройних сил України та інших військових формувань (ст. 1141 КК). Отаке от.

Так само законодавець припускає, що учасники цих угруповань можуть «добросовісно помилятися» стосовно своїх життєвих цілей і в стані афекту чи то цілком свідомо вони не вчиняють таких складів, як мародерство, насильство над населенням у районі воєнних дій, погане поводження із військовополоненими (ст. 432–434 КК), пропаганда війни (ст. 436 КК), пропаганда неонацистських поглядів (ст. 4361 КК), розв'язування та ведення агресивної війни (ст. 437 КК), порушення законів і звичаїв війни (ст. 438 КК) тощо.

Виходить така собі сіра зона інфраправа чи то навіть неправа.

Власне, я припускаю, що на умовній території, назвемо її Східна Скіфія (бо юридична техніка закону явно кульгає навіть стосовно термінів) потонула у своєрідній антифеодальній революції.

Адже така революція мала б мати у своїй основі певне ленне право. Дійсно, елементи сюзеренітету-васалітету у Східній Скіфії були присутні, оскільки для того, щоб відкрити якусь невеличку справу для підприємця необхідно було отримати дозвіл від людей клану Януковича – Ахметова. Ця заповітна парочка знаменна тим, що вони не побудували жодного притомного бізнесу з нуля, а набрали власності шляхом «віджиму», себто гангстерськими методами.

Держава, яка ніколи не вела притомної регіональної політики і ніколи не поновлювала місцевого самоврядування після його остаточної ліквідації Нікалаєм Палкіним (скасування магдебурзького права в Києві 1843 р.), ніколи не викликала у Східній Скіфії якихось сентиментів-симпатій. Тому місцеве населення, підігрите російською пропагандою, зустріло будь-які кроки нової влади в Києві у штики.

Тому теза «Почути Донбас!» ТМ є закликком про поновлення певної форми ленного договору. І Закон про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей виступає такою своєрідною спробою – спробою вирощення української Вандеї.

Такий режим особливого правоположення місцевого самоврядування триватиме протягом трьох років з дня оприлюднення цього Закону. На такі випадки взагалі то мало діяти притомне законодавство про воєнний стан або у перспективі про стан облоги (тобто на випадки коли є загроза територіальній цілісності в окремих місцевостях України). Однак сьогодні в нас так ще і не оголошено воєнного стану, хоча потенціал закону про боротьбу з тероризмом вичерпав себе з огляду на відверту військову агресію з боку Російської Федерації, військові підрозділи вже беруть активну участь у військових діях на Донбасі.

Конституція України не передбачає особливих режимів керування територіями, окрім особливостей місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі (нині анексованого) та в умовах воєнного і надзвичайного стану. Тому такі виключення із конституційних засад територіального устрою є сумнівними.

Закон про особливості самоврядування як мантру повторює про особливості здійснення влади в умовній Східній Скіфії, відсилаючи до підзаконних актів. Це не сумісно із обов'язком держави забезпечувати права і свободи людини, винятки із здійснення яких можуть визначатися лише законом, переслідувати легітимну мету і не посягати на сутність їх змісту (трискладовий тест).

Закон говорить про самовизначення у мовних правах, але воно й так достатньо гарантовано міжнародними договорами та законами України; на державу накладаються відповідні соціальні зобов'язання стосовно територій, які не контролюються київської владою; визначаються основні напрями транскордонного співробітництва.

Однак ці положення зазначеного Закону неможливо виконувати на практиці, оскільки в нас відсутнє притомне законодавство, яке чітко регулювало процедури вирівнювання розвитку громад і регіонів та здійснення транскордонного співробітництва. Для здійснення транскордонного співробітництва взагалі має діяти чіткий контрольний механізм, оскільки таке співробітництво передбачає кооперацію і відносну самодостатність громад, чим явно не славляться відповідні райони Донбасу і тим більше – прикордонні територіальні одиниці Російської Федерації. І взагалі, поняття єврорегіон чи транскордонне співробітництво та Російська Федерація – це є своєрідний оксюморон.

Ну а положення цього Закону про добровільні загони міліції мені дещо нагадує про спробу кодифікації правил поведінки кондот'єрів.

Насправді, що ж відбувається?

А відбувається болючий процес зламу останньої імперії у Європі – Московської держави (бо елінізована форма назви цієї країни є банальною крадіжкою). Ми не знаємо достеменно предмет торгів Януковича із Путіним протягом серпня – листопада минулого року. Але без сумніву, що це був той же шантаж з боку Московії, який застосовувався нещодавно до окремих країн ЄС, так і до ЄС у цілому.

Далі. Слід констатувати, що ми лише на шляху формування справжньої, боєздатної Армії. Це може служити стримуючим фактором для Президента Порошенка щодо оголошення воєнного стану. Стосовно цих обставин та мотивації дій занадто мало інформації.

В Україні пробуксовують, а по суті, не здійснюються реформи, насамперед, судова реформа, лібералізація економіки з паралельним повнокровним запусканням ринкових інституцій, а також територіальна реформа. Але об територіальну реформу обламав зуби у свій час Шарль де Голль, який на референдумі у 1968 р. не отримав у її підтримку достатньо голосів, що спонукало його піти у відставку.

Слід наголосити, що в Українській державі немає поки що інституційної пам'яті щодо відстоювання національних інтересів, яке ґрунтується на традиціях дипломатії, розвідки та контррозвідки, якісному законодавстві та високому рівні судочинства. Навіть сам Конституційний Суд веде себе дивним чином, адже суддею-доповідачем у справі про конституційність закону про поновлення довіри до судової влади є особа, щодо якої Європейський суд з прав людини встановив, що ухваливши вирок з кримінальної справи вчинила ряд порушень Європейської конвенції з прав людини. Та що тоді вимагати від звичайного судді Бахмутівського райсуду, га, братці?

Відстрочення Зони вільної торгівлі України із ЄС хоча дає вигоди, але все ж таки має більше негативу – сам факт ЗВТ є спонукальним чинником реформ, які в рамках інертної системи можуть бути запущені завдяки зовнішньому фактору.

Загалом Україна при умові проведення реформ може стати вагомим політичним гравцем, бо для цього є достатньо ресурсів – інтелектуали, космічна, авіаційна, машинобудівна промисловість, аграрний сектор, а також і природні ресурси та перехрестя шляхів.

Звісно, у рамках розподілу сил становлення України як самостійного суб'єкта змінює акценти. Але для цього має бути рішуча політика держави. Водночас свобода політичного маневру України залежить від її потенціалу, і відтермінування ЗВТ і це підтверджують і посадовці ЄС говорять про непростий фон у зовнішній політиці, зокрема про тяжіння Московської держави і далі діяти гангстерськими методами.

Тому на слід просто грамотно розпорядитися власними ресурсами.

А це значить – і ухвалювати компетентні рішення.

Тому і для цього ці роздуми – для демократичної комунікації.

Для компетентності влади *(Еспресо tv*
(http://espresso.tv/blogs/2014/09/17/zakony_16_sichnya_veresnya_chy_kraynya_neobkhidnist). – 2014. – 17.09).

Законодавча база для децентралізації готова

Для адміністративно-територіальної реформи в Конституції закладені всі необхідні інструменти, про це в інтерв'ю кореспонденту «Коментарів» розповів директор Інституту трансформації суспільства О. Соскін.

«Ми повернули Конституцію від 2004 р., а там якраз і передбачені парламентсько-президентська республіка і перший етап адміністративно-територіальної реформи, – пояснює О. Соскін. – Після того, як пройшла конституційна реформа 2004 р., через Конституційний Суд був отриманий висновок про те, що зміни в основному законі, які стосуються переходу до місцевого самоврядування, вже зроблені. Тобто Конституційний Суд схвалив рух у цьому напрямку, і залишалось затвердити це спочатку на одній сесії ВР простою більшістю, а на наступній – двома третинами голосів. В. Янукович перервав цей процес і повернув нас у президентську республіку. Але ж зараз ми відновили “парламентсько-президентську” Конституцію, і достатньо політичної волі будь-якої з партій, щоб знову порушити питання про адміністративно-територіальну реформу».

На думку фахівця, після повернення до Конституції зразка 2004 р., місцеві ради вже можна було наділити всіма необхідними для них фінансово-економічними правами. Тим не менше, Президент України П. Порошенко на минулій нещодавно прес-конференції заявив, що тільки збирається подавати зміни до Конституції щодо питань децентралізації.

Нагадаємо, що з січня по червень 2014 р. місцеві бюджети отримали з державної скарбниці 61,3 млрд грн дотацій, що на 9,8 млрд грн, або на 19 % більше, ніж за відповідний період минулого року. Однак народні депутати не стали розглядати законопроекти Кабінету Міністрів України, які пропонують збільшити надходження до місцевих бюджетів за рахунок податків (*Коментарі* (<http://ua.comments.ua/politics/241595-zakonodavcha-baza-dlya-detsentralizatsii.html>). – 2014. – 29.09).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія

19 вересня в Шотландії оголосили офіційні результати референдуму щодо незалежності регіону. Повідомляється, що проти оголошення незалежності Шотландії на референдумі виступили 55,3 % жителів цього регіону Великої Британії. За незалежність проголосували 44,7 % шотландців (*TCH* (<http://tsn.ua/svit/shotlandiya-zalishayetsya-u-skladi-velikobritaniyi-rezultati-referendumu-369394.html>). – 2014. – 19.09).

Испания

Председатель каталонского правительства А. Мас подписал в субботу декрет о проведении референдума о политическом будущем Каталонии. Это важный этап на пути к независимости, который отвергает испанское правительство.

Между Барселоной и Мадридом началось юридическое противостояние. Для главы Каталонии существует только один выход – референдум 9 ноября.

«В демократической стране все должны быть готовы к вызовам, связанным с большей демократией. Никто не должен бояться, что другие выразят свое мнение путем голосования. Это наш долг, поскольку мы получили мандат от подавляющего большинства каталонцев, проголосовавших на последних выборах. Каталония хочет высказаться, хочет быть услышанной, она хочет проголосовать», – подчеркнул А. Мас.

Обратный отсчет начался. Правительство Каталонии заготовило 8 тыс. урн для голосования. Около 80 % из 947 каталонских мэрий обязались организовать референдум на своих участках для голосования по двум вопросам: «Хотите ли вы, чтобы Каталония стала государством?» и «Если да, то хотите ли вы, чтобы Каталония стала независимым государством?»

Напряженность в отношениях Барселоны с Мадридом существует давно, и стремление Каталонии к «разводу» явственно проявилось во время национального праздника автономного региона, когда на улицы вышли почти 2 млн человек.

Это был ответ на переговоры премьер-министра М. Рахоя и главы Каталонии А. Маса, больше напоминавшие диалог глухих. Во время их последней встречи 30 июля М. Рахой отверг любую возможность соглашения о референдуме, и независимости Каталонии.

Кроме дебатов о конституционности или неконституционности референдума, большинство каталонцев настаивает на необходимости установить новые правовые и политические основы отношений с государством.

В. Баталла, «Европьюс»: чтобы обсудить проведение референдума, который ведет к противостоянию Каталонии и Мадрида, мы связались с Ф. Каррерасом, специалистом по конституционному праву и политическому обозревателю газет «Вангардия и Паис».

«Европьюс»: Может ли обращение испанского правительства в Конституционный Суд отменить референдум 9 ноября в Каталонии?

Ф. Каррерас: Такое обращение, как это предусмотрено ст. 161-2 Конституции, предусматривает приостановку проведения референдума. Таким образом, с точки зрения закона, проведение референдума 9 ноября становится невозможным. Другое дело, что они могут провести фиктивное голосование, и, похоже, что ряд партий, поддерживающих идею независимости собираются сделать именно это.

«Евроньюс»: *Может ли председатель правительства М. Рахой настоять на отстранении от должности главы правительства Каталонии А. Маса и приостановить ее автономию?*

Ф. Каррерас: Нет, премьер-министр М. Рахой не может ни отстранить от должности А. Маса, ни приостановить действие автономии. Прежде всего, приостановка автономии означает, что приостанавливается деятельность правительства Каталонии и ее парламента. Конституция этого сделать не позволяет. Что касается отстранения от должности, в случае председателя правительства, это можно сделать только по статье уголовного кодекса и по решению суда. В любом случае председатель автономного правительства может опротестовать такое решение в прокуратуре, обратиться в суд и этот суд будет решать вопрос об отстранении от должности.

«Евроньюс»: *Почему в Испании невозможно провести референдум как в Квебеке или Шотландии две недели назад? Испанская Конституция этого не предусматривает?*

Ф. Каррерас: В каждой стране свои законы. В Испании референдум может быть проведен только для ратификации конституционных реформ или реформ, связанных с государственным устройством, и это завершение законодательного процесса. На сегодняшний день возможен только один вид референдума. Это консультативный референдум на уровне государства, предложенный главой правительства, поддержанный большинством в палатах парламента, и имеющий важное политическое значение. В случае с Каталонией существуют разночтения в интерпретации Конституции: должны ли участвовать в референдуме все граждане Испании, или только каталонцы. В любом случае ситуация будет сходна с Квебеком, то есть, если в Каталонии пройдет референдум, можно будет начинать переговоры между центральным правительством страны и каталонским правительством, чтобы найти выход из сложившегося положения.

«Евроньюс»: *Какой может быть реакция каталонского общества, если референдум не состоится?*

Ф. Каррерас: В каталонском обществе существует большинство, которое хочет выразить свою волю по этому вопросу, хочет проголосовать, а также есть меньшинство, которое хочет добиться независимости. Нужно принимать во внимание, что серьезных всеобщих дебатов, о последствиях независимости Каталонии для ее положения в Европе, о положении Каталонии как независимого государства в мире, о ее экономической ситуации толком не проводилось. В том числе потому что каталонские средства массовой информации очень монополизированы и находятся под влиянием наиболее националистически настроенных сил (<http://ru.euronews.com/2014/09/29/catalonia-pushes-for-change-madrid-pushes-back>). – 2014. – 29.09).

Государственный совет Испании – высший консультативный орган при правительстве – единогласно одобрил 28 сентября заключения о

несоответствии Конституции страны одобренного парламентом Каталонии Закона «О проведении опросов населения, не имеющих характер референдума», и подписанного председателем каталонского правительства А. Масом указа о созыве 9 ноября опроса о суверенитете Каталонии.

Эти заключения теперь будут обсуждаться на заседании совета министров. В случае их одобрения, правительство Испании обжалует принятые в Каталонии закон и указ в Конституционном суде. Если суд примет иск правительства к рассмотрению, то в соответствии с существующим законодательством до вынесения решения по нему закон и указ будут считаться недействительными, что не дает возможность проводить назначенный на 9 ноября опрос.

27 сентября председатель правительства Каталонии А. Мас подписал указ о проведении референдума о независимости этого испанского региона 9 ноября. Об этом сообщило агентство Reuters.

Участникам опроса, которыми являются все граждане Каталонии, будут предложено ответить на два вопроса: «Хотите ли Вы, чтобы Каталония стала государством?» и в случае утвердительного ответа «Хотите ли Вы, чтобы это государство было независимым?».

Ранее 18 сентября парламент Каталонии одобрил резолюцию в поддержку проведения 9 ноября опроса населения о суверенитете этой автономной области Испании. В ней содержится призыв к проведению опроса «с соблюдением демократических гарантий и законов».

В резолюции также выражено требование к главе каталонского правительства «согласовывать с парламентом действия, в случае если возникнут новые обстоятельства, связанные с демократическим процессом решения будущего Каталонии». Как считают испанские эксперты, эта фраза содержит в себе возможность принятия парламентом новых решений, если испанское государство запретит проведение опроса (*Mignews.Com.Ua* (<http://mignews.com.ua/sobitiya/inworld/3754876.html>). – 2014. – 29.09).

Конституційний суд Іспанії призупинив проведення референдуму про незалежність, запланований у Каталонії на листопад.

Речник суду заявив, що це рішення дасть час на те, аби вирішити, чи законним є такий референдум, передає «Еспресо.TV» з посиланням на BBC Україна.

Нагадаємо, дату референдуму оголосив у суботу регіональний лідер Каталонії А. Мас. Згодом уряд Іспанії офіційно звернувся до Конституційного Суду країни з проханням визнати незаконним заплановане голосування про незалежність Каталонії.

Каталонія, яка є одним із найзаможніших і промислово розвинутих регіонів країни, звинувачує іспанський уряд у несправедливому перерозподілі податкових коштів (*Gigamir* (<http://gigamir.net/news/kyiv/pub1130573>). – 2014. – 30.09).

Туреччина

Турция нуждается в демократической Конституции, заявил министр юстиции страны Б. Боздаг. Об этом передает турецкий телеканал TRT Haber.

Он отметил, что, несмотря на внесение изменений в более чем 100 пунктов действующей Конституции Турции, правительство страны не смогло сделать ее более демократичной.

По его словам, современная Турция нуждается в новой Конституции.

Ранее сообщалось, что после президентских выборов, которые прошли в Турции 14 августа, экс-глава МИД и нынешний премьер страны А. Давутоглу заявил, что для демократизации Турции необходима новая Конституция.

По словам А. Давутоглу, целью нового правительства страны станет подготовка демократической Конституции.

Работа над новой Конституцией в Турции ведется уже более года. Из-за демаршей оппозиции ее окончательный вариант, который можно было бы вынести на референдум, до сих пор не готов (*Trend* (<http://www.trend.az/news/politics/2313007.html>). – 2014. – 18.09).

Конституция Турции не отвечает современным требованиям, и этот вопрос рано или поздно должен быть решен. Об этом заявил председатель Великого национального собрания (парламента) страны Д. Чичек, сообщает в субботу турецкое агентство Anadolu.

Турция нуждается в новой Конституции, сказал Д. Чичек.

Ранее с заявлением о необходимости принятия новой Конституции выступил министр юстиции Б. Боздаг. Несмотря на внесение изменений в более чем 100 пунктов действующей Конституции, правительство страны не смогло сделать ее более демократичной, сказал он.

Также ранее сообщалось, что после президентских выборов, которые прошли в Турции 14 августа, экс-глава МИД и нынешний премьер страны А. Давутоглу заявил, что для демократизации Турции необходима новая Конституция.

По его словам, целью нового правительства страны станет подготовка демократической Конституции (*TREND* (<http://www.trend.az/news/politics/2316356.html>). – 2014. – 27.09).

Румунія

Румунська Національна християнсько-демократична селянська партія виступила з ініціативою щодо проведення референдуму з питання зміни Конституції та повернення до конституційної монархії.

Таку ініціативу озвучив лідер партії В. Чорбя.

«В умовах нинішнього політичного, морального та адміністративного хаосу в Румунії все більше громадян країни вважають кращим виходом з ситуації повернення до монархічної форми правління. Тому наша партія ініціює збір підписів за проведення національного референдуму з цього питання», – заявив В. Чорбя.

У свою чергу президент Румунії Т. Бесеску, який був присутній на надзвичайному з'їзді партії, заявив, що не вбачає жодних перешкод для проведення референдуму щодо конституційної реформи.

Однак, за словами глави держави, референдуму має передувати широке публічне обговорення *(Українська правда (http://www.pravda.com.ua/news/2014/09/27/7039116). – 2014. – 27.09).*

Республіка Молдова

Ліберально-демократична партія та Партія ліберальних реформаторів Молдови, які входять до складу Коаліції за проєвропейське правління, пропонують провести референдум щодо зміни Конституції для переходу до процедури обрання президента країни всенародним голосуванням.

Референдум пропонується провести в один день з черговими парламентськими виборами 30 листопада цього року, передає «Укрінформ».

«Керуючись своїми зобов'язаннями перед виборцями країни, Ліберально-демократична партія та Партія ліберальних реформаторів внесли до Конституційного суду пропозицію про проведення республіканського референдуму щодо зміни Конституції і переходу до процедури всенародного обрання президента. Референдум запропоновано провести в день парламентських виборів – 30 листопада», – ідеться в оприлюдненому прес-релізі політсил.

Ініціативу підтримали і представники Демократичної партії, яка також входить до складу правлячої коаліції, однак демократи виступають за детальне обговорення ініціативи з усіма політичними партіями, громадянським та експертним співтовариством.

Нагадаємо, попередній аналогічний конституційний референдум щодо зміни процедури обрання президента Молдови, що відбувся у вересні 2010 р., завершився безрезультатно через низьку явку виборців (у виборах взяло участь менше 30 % виборців). Згідно з виборчим кодексом Молдови, республіканські референдуми не можуть проводитися протягом 60 днів до і після дати парламентських виборів.

Відповідно до Конституції, нині президент Молдови обирається парламентом. За кандидатуру глави держави повинні проголосувати не менше 61 з 101 депутатів парламенту *(http://espresso.tv/news/2014/09/17/v_moldovi_khochut_zminyty_konstytuciyu_s_chob_obyraty_prezydenta_vsim_narodom). – 2014. – 17.09).*

Президент-основатель мирового общественного форума «Диалог цивилизаций», по совместительству глава РЖД В. Якунин выразил недовольствие нынешней Конституцией Российской Федерации, отметив, что в ней не прописаны такие основные ценности нашего общества, как семья и брак. Об этом он заявил на международном форуме «Многодетная семья и будущее человечества».

По его словам, в России семья понимается исключительно, как «брачный союз мужчины и женщины с целью совместной жизни, рождения и воспитания детей».

«В 1993 г. была принята Конституция РФ. Но важнейшие понятия человеческой цивилизации – такие как брак и семья – в нашей Конституции не определены. И это понятно, в то время, когда она создавалась, у составителей даже мысли не могло возникнуть, какие проблемы мы будем решать сегодня. В России, согласно соцопросам, только 5 % допускают возможным узаконивание однополых браков. Мы наблюдаем сегодня, как основные человеческие ценности переходят в некий разряд политических и даже геополитических. Нам просто необходима их конституционная защита!» – сообщил В. Якунин.

«Россию призывают придерживаться тех ценностей, которые якобы объединяют Запад: США и страны ЕС. Но мы, наоборот, наблюдаем картину антисемейной борьбы и не желаем присоединиться к совету таких сил. Многое происходящее там далеко от привычного для нас представления о семье. Убежден, что лишь приверженность к традиционным ценностям может служить гарантией сохранения нашего общества. Семья важна не только для выживания человека как биологического вида, но и для сохранения человечества в его цивилизованном виде. Институт классической семьи одновременно становится и первой, и последней линией обороны. Мы не должны сдавать нашу позицию», – заявил В. Якунин.

По его мнению, нужно перейти от охранительных функций реагирования к принятию опережающих решений. Для начала – усилить роль мужчины и отца в жизни семьи. Мужчина должен принимать жизненно важные решения как материального, так и нравственного порядка.

«Понятно, что мы живем в современном мире, где есть семьи, которые не регистрируют брак. Но ответственность за детей у мужчины от этого не должна уменьшаться», – уверен В. Якунин.

Он также подчеркнул, что разговор о семье, особенно многодетной, – это разговор об основах человеческой цивилизации, и особенно этот вопрос важен сегодня – во время активной антисемейной политики и пропаганды, сообщает «Российская газета» *(Накануне* [\(http://www.nakanune.ru/news/2014/9/11/22368743/\)](http://www.nakanune.ru/news/2014/9/11/22368743/). – 2014. – 11.09).

Экс-руководитель ЮКОСа М. Ходорковский заявил о своей готовности стать президентом России в случае кризисной ситуации. Об этом он сказал в интервью французской газете Le Monde, передает телеканал «Дождь».

М. Ходорковский заявил, что в случае необходимости преодоления кризиса и проведения конституционной реформы, он будет «готов взять на себя эту часть работы». По его словам, конституционная реформа будет заключаться в перераспределении президентской власти в пользу суда, парламента и гражданского общества (24tv (http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?hodorkovskiy_zayavil_o_gotovnosti_st_at_prezidentom_rf&objectId=487587&lang=ru). – 2014. – 21.09).

В Госдуме начат сбор депутатских подписей за очередное изменение Конституции. Поправки направлены на снятие запрета в России государственной идеологии и ограничение приоритета международного права над российским.

Об этом «Независимой газете» рассказал один из организаторов «Антимайдана» В. Веселов. По его словам, речь идет о том, чтобы исключить в п. 2 ст. 13 Конституции слова «государственной или» для получения такого текста: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве обязательной». Предлагается также исключить из п. 4 ст. 15 слова «Общепризнанные принципы и нормы международного права», чтобы в результате совершенно четко звучало следующее: «Международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Таким образом, не сформулированные точно, а всего лишь «общепризнанные» нормы и принципы перестанут довлеть над российским законодательством.

Автор всех этих поправок – депутат Госдумы Е. Федоров (ЕР) пояснил: «Мы убираем международные нормы и правила, которые доминируют над Конституцией и над государством, над правительством России». Он посетовал, что российская правовая система и так пронизана англосаксонским духом – «вплоть до названий должностей – президенты, муниципалитеты, мэры и т. д.». Е. Федоров уверен, что сегодня стране нужно держать курс на развитие национальной идеологии, а запрет государству ее даже выработать этому мешает. Поправки в целом готовы, осталось собрать за них подписи как минимум 90 депутатов ГД (Завтра (<http://www.zavtra.com.ua/news/mir/305287>). – 2014. – 21.09).

Республика Армения

Власти Армении выступили с инициативой проведения конституционных реформ, но на самом деле имеет место попытка внедрить новую Конституцию. Об этом заявил руководитель оппозиционной фракции «Армянский национальный конгресс» (АНК) Национального Собрания РА Л. Зурабян во время организованной другой оппозиционной парламентской фракцией – «Наследие» – конференции на тему конституционных реформ в республике.

По словам депутата, возникает вопрос, нуждается ли Армения в таком переходе. «То, что нам предлагают, – это путь к банановой республике», – сказал оппозиционер.

Л. Зурабян отметил, что каждый новый президент предлагает новую Конституцию, однако исторический опыт показывает: демократические страны принимают основной закон раз и навсегда, устанавливая тем самым правила игры для представителей власти. По его словам, лишь одна из четырех непровластных политических сил РА поддерживает проведение конституционных реформ – это АРФ «Дашнакцутюн».

«При всем моем уважении к АРФД одно лишь их желание не считаю основанием для проведения реформ, которых никто не желает. Даже РПА (правящая Республиканская партия Армении. – Ред.) не желает», – сказал Л. Зурабян.

Отметим, в четверку непровластных политических сил РА входят оппозиционные АРФ «Дашнакцутюн» (АРФД), «Армянский национальный конгресс» (АНК), «Наследие» и именующая себя «альтернативной» партия «Прцветающая Армения» (ППА).

Напомним, что в проекте концепции реформирования Конституции Армении предлагается переход к парламентской модели государственного управления. Проект пока находится на стадии рассмотрения и, как отметил глава Специализированной комиссии по конституционным реформам при президенте РА, председатель Конституционного суда Республики Г. Арутюнян, референдум по конституционным реформам в Армении может пройти не раньше 2016 г. Обсуждения продолжатся до 15 октября 2014 г. (*Panorama.am* (<http://www.panorama.am/ru/comments/2014/09/16/l-zurabyan/>). – 2014. – 22.09).

Оппозиционная партия АРФ «Дашнакцутюн» (АРФД) считает ошибочным ставить в основу запланированного на 10 октября митинга парламентской оппозиции («Прцветающая Армения», «Армянский национальный конгресс» и «Наследие») требование к власти отказаться от инициированных президентом Армении конституционных реформ. Как передает корреспондент ИА REGNUM, секретарь парламентской фракции АРФД А. Варданян на пресс-конференции в Ереване 19 сентября

подчеркнул, что требование оппозиции отказаться от конституционных реформ может повести страну «в неправильном направлении».

«Наши партнёры придерживаются разных подходов. Некоторые настаивают на общей смене власти. Что это такое, я затрудняюсь сказать. Партия “Прцветающая Армения” выступает за стабильное развитие. Не думаю, что вопрос отставки правительства (на митинге) будет выдвинут, поскольку этот этап уже пройден. Будет печально, если оппозиционная тройка сделает основным посылом митинга отказ власти от конституционных реформ. Это может повести страну в неправильном направлении, тем самым способствуя укреплению позиций власти», – заявил А. Варданян.

Ранее «Дашнакцутюн» уже отказалась от участия в едином митинге оппозиции из-за расхождений позиций по конституционным реформам. В концепции конституционных реформ среди прочих поправок впервые отмечается переход к парламентской форме правления. «Мы выступаем за проведение конституционных реформ и переход к парламентской модели правления, поскольку считаем необходимым проведение в стране системных реформ. А Конституция – это основа политической системы, где прописаны правила игры», – пояснил А. Варданян.

«Необходимо в результате конституционных реформ построить такую систему, которая не позволит слияния партии власти с государством, что мы имеем сейчас. Речь идет о создании механизмов, при которых личность человека не будет иметь никакого значения, и возможности воспроизводства власти будут существенно ограничены. Для этого мы поддерживаем идею проведения конституционных реформ и разрабатываем свой пакет предположений. Если наши предложения не будут приняты властями, мы не поддержим процесс конституционных реформ», – сказал политик, сообщив, что АРФД обнародует свой пакет предложений после того, как специальная экспертная комиссия представит окончательную версию концепции конституционных реформ.

«Мы пока не знаем, какой будет концепция. Я даже не уверен, что власти реально пойдут на смену государственной модели правления. Ведь, в свое время президент С. Саргсян заявил, что на данном этапе сам не поддерживает идею перехода к парламентской форме правления. С другой стороны, если власти даже одобряют модель парламентской формы правления, в ней могут быть заложены опасные и неприемлемые для нас пункты (не уточняет какие именно. – Ред. ИА REGNUM)», – отмечает представитель «Дашнакцутюн».

На вопрос корреспондента ИА REGNUM о том, насколько правильно переходить к парламентской форме правления с хрупкой партийно-политической системой, А. Варданян сказал: «После перехода к парламентской модели правления могут возникнуть какие-то проблемы, но в будущем система приспособится и начнет работать. Да, наша партийно-политическая система хрупкая, еще не состоялась, и есть проблемы также с

внутрипартийной демократией, но эти проблемы не будут решены, если не реформировать систему».

Примечательно, что выступающие ранее за переход к парламентской форме правления партии «Прцветающая Армения» и «Наследие» в настоящее время считают указанную инициативу неактуальной и преждевременной. В свою очередь, прежние защитники президентской модели теперь открыто поддерживают и считают модель парламентского правления самой оптимальной для республики.

Источники же ИА REGNUM среди представителей власти сообщили, что результатом конституционных реформ станет формальное перемещение центра власти из президентской администрации в офис правящей Республиканской партии Армении. «С учетом того, что президент ранее заявил, что не собирается занимать какой-либо высший государственный пост после истечения срока президентства, итогом конституционных реформ будет то, что С. Саргсян будет управлять страной из партийного офиса. То есть, Республиканская партия вновь будет в политическом авангарде при парламентской форме правления, а все основные политические решения будут приняты в центральном офисе партии под руководством его лидера, что происходит и сейчас», – отметил наш собеседник.

Напомним, во время встречи с членами Профессиональной комиссии по конституционным реформам С. Саргсян отметил, что никогда больше не будет баллотироваться на пост президента Армении. «Если же в результате окончательных обсуждений будет избран путь, не соответствующий моему желанию – имею в виду парламентскую форму правления, – то я не буду претендовать и на пост премьер-министра», – подчеркнул он. Затем, поясняя свои слова, президент напомнил, что в той же речи было сказано и о другом. «Если вы были внимательны, то я сказал также, что РПА продолжит играть решительную роль. А что случилось? У нас есть очень хороший партийный офис, который мало чем уступает резиденции президента. В этом офисе и буду работать», – сказал С. Саргсян (*ИА REGNUM* (<http://www.regnum.ru/news/polit/1849632.html#ixzz3E3a1yw66>). – 2014. – 19.09).

Совет Европы готов поддержать процесс конституционных реформ в Армении, сказал в Нью-Йорке на встрече с главой армянского государства С. Саргсяном генеральный секретарь СЕ Т. Ягланд.

С Саргсян прибыл в Нью-Йорке с рабочим визитом для участия в 69-м заседании Генеральной ассамблеи ООН.

Как сообщает пресс-служба президента Армении, Т. Ягланд отметил важность конституционных преобразований и участия в нем Венецианской комиссии.

«Он подтвердил готовность Совета Европы продолжать поддержку в этом процессе и выразил уверенность, что изменения будут способствовать углублению процесса реформ, направленных на развитие Армении и ее

общества на принципах верховенства демократии и прав человека», – отмечается в сообщении.

По просьбе Т. Ягланда С. Саргсян коснулся нынешнего этапа переговорного процесса по мирному урегулированию карабахского конфликта. Стороны отметили важность роли Минской группы ОБСЕ в этом процессе.

Решением главы армянского государства С. Саргсяна 4 сентября 2013 г. была создана профессиональная комиссия при президенте, которая будет заниматься конституционными реформами. Комиссии до 1 июля 2014 г. представит президенту концепцию конституционных реформ. После того, как она будет утверждена президентом, в десятимесячный срок главе государства должен быть представлен разработанный комиссией проект реформ
(Новости Армения
(<http://www.newsarmenia.ru/politics/20140925/43105318.html>). – 2014. – 25.09).

Азейбарджан

Центр демократии и прав человека политических партий, в который входят более 15 организаций, намерен инициировать проведение референдума по внесению поправок в Конституцию.

Как передает Tugan, идея была одобрена накануне на слушаниях в штаб-квартире Демократической партии.

По словам лидера Народной партии П. Гусейна, принято решение разработать концепцию демократических реформ и их реализации до 2018 г.

Частью реформ должны стать поправки в Конституцию, в частности восстановление до парламентских выборов 2015 г. пропорциональной системы выборов.

С этой целью будет создана рабочая группа для сбора необходимых 45 тыс. подписей избирателей по инициированию референдума.

Наряду с этим будет продолжена борьба против репрессий и создан митинговый комитет. В то же время Центр оставляет открытыми двери для диалога с властями. По мнению П. Гусейна, освобождение политзаключенных послужило бы устранению напряженности в обществе
(Haqqin.az (<http://haqqin.az/news/30287>). – 2014. – 18.09).

3 фондів НБУВ

Волковинська В., м. н. с. інформаційно-аналітичного відділу ФПУ НБУВ

Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних Фонду Президентів України

Бібліографія країн Європи, Азії та Америки

Adams Maurice **Disabling constitutionalism. Can the politics of the Belgian Constitution be explained?** = [Відключення конституціоналізму. Чи можна пояснити політику Конституції Бельгії?] // *International Journal of Constitutional Law*. 2014. – Vol. 12, Iss. 2. – P. 279-302.

Hunter Kerry L. **Approaching the U.S. Constitution. Sacred Covenant or Plaything for Lawyers and Judges** = [Наближення до Конституції США. Священний пакт або іграшка для юристів та суддів]. – Lexington Books, 2014. – 132 p.

Ця книга стверджує, що, враховуючи політичну владу Верховного суду, якою він користується сьогодні, відповіддю на збереження принципу поділу влади, демократії та американської прихильності невідчужуваним правам людини є заохочення Суду постійно служити колективною совістю нації.

Sebastián-Aparicio Sofia **Post-war Statebuilding and Constitutional Reform in Divided Societies. Beyond Dayton in Bosnia** = [Повоєнне державотворення і конституційна реформа в розділених суспільствах. Поза Дейтоном в Боснії]. – Palgrave Macmillan, 2014. – 272 p.

Дослідження фокусується на досвіді державотворення і конституційних рішень після насильницького конфлікту. Використовуючи випадок Боснії і Герцеговини, одного з найбільш розділених суспільств Європи, в якості прикладу, щоб наголосити на основних питаннях післявоєнного державотворення, автор запитує, за яких обставин зовнішні гравці можуть вплинути на інтереси, цілі та стратегії місцевих акторів в постконфліктних, розділених процесах?

Tsai Robert L. **America's Forgotten Constitutions. Defiant Visions of Power and Community** = [Забуті Конституції Америки. Неконтрольовані образи влади і спільноти]. – Harvard University Press, 2014. – 368 p.

Конституція США починається проголошенням суверенітету всіх громадян: "Ми, народ". Захоплююча Історія альтернативних конституцій, написана Робертом Цаєм, запрошує читачів до кола тих, хто відкинув це дзвінке твердження – неконтрольованих груп, які відмовилися прийняти визначення Конституції в тому, хто є "народом" і як його владу слід

проявляти. Книга майстерно викриває хиткі основи конституційного ідентичності. Автор розглядає вісім примірників особливих конституцій, написаних групами, що представляють культурні установки поза нормами у пошуку суверенітету.

Vile John R. Re-framers. 170 Eccentric, Visionary, and Patriotic Proposals to Rewrite the U. S. Constitution = [Пере-творення. 170 ексцентричних, фантазійних і патріотичних пропозицій переписати Конституцію США]. – ABC-CLIO, 2014. – 400 р.

Ця книга документує численні ідеї пере-творення Конституції США – деякі практичні, деякі ідеалістичної, а деякі межують з фанатикою, – які відбивають Конституційну спадщину Америки і можуть формувати майбутнє країни. Ця книга є найбільш всеосяжним огляд всіх основних пропозицій переписати, переглянути або навіть замінити Конституцію США, що охоплюють більш ніж 170 пропозицій від народження нації донині.

Бібліографія країн СНД

Адрианов Н. В. Конституция в свете коннотации / Н. Адрианов // Государство и право. – 2014. – №1. – С. 17–26.

Белозерцев С. В. Конституция России, судебная система, действующее законодательства и права человека / С. В. Белозерцев // Вопросы современной юриспруденции. – 2014. – № 35. – С. 71–83.

У статті аналізується дія Конституції, норм міжнародного права та судової системи щодо забезпечення та захисту прав людини в Росії.

Брусалинская Г. С. Влияние Конституции Российской Федерации на конституции стран СНГ и Приднестровской Молдавской Республики / Г. С. Брусалинская // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 71–76.

У статті аналізується роль Конституції Російської Федерації як основоположного документа країни, її вплив на конституції країн СНД. Особливу увагу приділено впливу Конституції Росії на Конституцію ПМР.

Василевич Г. А. Конституция Республики Беларусь: поиск оптимальной модели и современное состояние (к 20-летию со дня принятия) / Г. А. Василевич // Право.by. – 2014. – №2. – С. 5–12.

У статті стисло викладено процес підготовки та прийняття п'ятої Конституції Білорусі, двадцятиріччя якої відзначається 15 березня 2014. Дана характеристика основних моделей Конституції, які пропонувалися у Парламенті. Показано значення дотримання Конституції для державного та суспільного розвитку.

Добрынин Н. М. **Посильные суждения о пользе конституционной реформы в России: Что есть и как действовать** / Н. Добрынин // Государство и право. – 2014. – №1. – С. 27–35.

Лучинина П. Ю. **К вопросу о конституциях зависимых территорий Великобритании и США** / П. Ю. Лучинина // Приоритетные направления развития науки. – Уфа, 2014. – С. 106–109.

Озиев Т. Т. **Конституция чеченской республики в современном измерении (статический и динамический аспекты)** / Т. Т. Озиев // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. – Т. 2, № 1. – С. 230–233.

У статті досліджується стабільність Конституції Чеченської Республіки як найважливіша юридична властивість основного закону республіки.

Петрянин А. В. **Конституция Российской Федерации 1993 года как правовая основа противодействия экстремизму** / А. В. Петрянин // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 1 (25). – С. 318–320.

Тхабисимов Х. А. **Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма** / Х. А. Тхабисимов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 19–24.

У статті розглядаються питання, що стосуються конституційного принципу російського федералізму при розмежуванні повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади суб'єктів Російської Федерації.

Упоров И. В. **Конституция России 1993 года и уголовный закон: двадцать лет спустя** / И. В. Упоров // Современная научная мысль. – 2014. – № 1. – С. 75–82.

У статті представлений аналіз змін у кримінальному законодавстві Росії за двадцять років, що минули після прийняття Конституції Росії. Обгрунтовано висновок про низьку ефективність кримінальної політики, яка не дозволяє належною мірою захищати конституційні цінності.

Бібліографічні ресурси України

Бориславська О. **Роль органу конституційної юрисдикції у формуванні в Україні системи конституціоналізму європейського зразка: до постановки проблеми** / О. Бориславська // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 3. – С. 62–71.

Стаття присвячена дослідженню ролі Конституційного Суду України у формуванні в Україні конституціоналізму, який розглядається як єдність

ідеології, доктрини і конституційної системи обмеженого правління. На основі аналізу існуючих моделей конституціоналізму робиться висновок про найбільшу прийнятність для України європейської (континентальної) моделі. В результаті дослідження місця конституційної юрисдикції у системі конституціоналізму європейського зразка обґрунтовуються напрями впливу Конституційного Суду України на формування конституційної системи обмеженого правління.

Данилюк Ю. В. Проблемні питання конституційно-правового статусу народного депутата України / Ю. Данилюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 3. – С. 31–37.

У статті розглядаються питання конституційно-правового статусу народного депутата України. Аналізуються історичні аспекти та сучасний стан законодавчого регулювання правового статусу парламентарія. Досліджуються правові позиції Конституційного Суду України, рекомендації міжнародних організацій та наукові розробки щодо правового статусу народного депутата.

Капінос М. С. Форсайтні методи дослідження як інструмент визначення конституційного устрою / М. С. Капінос // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2014. – № 2. – С. 18–24.

Розглянуто форсайт як процес і технологію дослідження форми державного устрою в Україні. Зазначено, що запровадження методів форсайтних досліджень в Україні дасть можливість визначити різні сценарії майбутнього, вивчити пріоритетні напрями розвитку суспільства і спрогнозувати соціально-політичний, економічний, науково-технічний, екологічний ефекти від впровадження тієї чи іншої форми конституційного устрою. Проаналізовано форми конституційного устрою та визначено, що ці форми виявляються в особливостях політико-територіальної організації держави та її адміністративно-територіального устрою.

Ковальчук В. Б. Принципи конституційної держави у структурі сучасної національної правової ідеології / В. Б. Ковальчук // Університетські наукові записки. – 2014. – № 1. – С. 5–10.

Колиушко І. На повестке дня – конституционная реформа / І. Колиушко, Я. Журба // Право України. – 2014. – №7. – С. 35–46.

У статті проаналізовані нинішній стан конституційного розвитку України й обґрунтовано необхідність проведення конституційної реформи. Ключовими цілями реформи є відновлення легітимності Конституції України як акта установчої влади народу та удосконалення конституційних положень, особливо в частині механізму державної влади.

Скрипнюк А. **Конституционная реформа в Украине: этапы развития и методология современной модернизации Основного Закона** / А. Скрипнюк // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 24–35.

У статті на основі ретроспективного погляду досліджуються етапи розвитку конституційного процесу і конституційної реформи в період державної незалежності України. Розкриваються особливості, специфіка розвитку кожного етапу, вплив на нього політико-правових чинників, національний досвід генезису конституційної теорії та його втілення в формуванні конституційних положень.

Таций В. **Актуальные вопросы конституционной реформы и государственного развития на современном этапе** / В. Таций // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 10–18.

У статті розглянуто актуальні питання конституційної реформи і державного розвитку на сучасному етапі. Одним з основних положень, які повинні відобразитися в Основному Законі України з метою забезпечення єдності в суспільстві, названо оновлення конституційних основ функціонування органів охорони правопорядку.

Шемшученко Ю. **Конституционный процесс в независимой Украине** / Ю. Шемшученко // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 19–24.

У статті розглядається конституційний процес в незалежній Україні. Висловлені деякі міркування з методологічним основам реформування чинної Конституції на сучасному етапі.