



Кожен повинен молотити свого снопа



Леонід КРАВЧУК: Конституанта, попри всі складнощі в державі й усередині асамблеї (а вони є, бо коли збирається троє юристів, то діалог уже напружений, а коли 94 – навіть складно уявити), працює і, я вважаю, працює ефективно

Україна на нинішньому етапі свого розвитку стикнулася з необхідністю проведення комплексних правових реформ. У контексті розв'язання цієї проблеми вітчизняні правники мають підготувати проект змін до документа, на якому ґрунтується вся правова система нашої держави, основи основ – Конституції України. Про те, як формувалася Конституанта, про опрацьовані нею новели до Основного Закону, якому недавно виповнилося сімнадцять років, ми вели розмову з першим Президентом України, Головою Конституційної асамблеї Леонідом КРАВЧУКОМ:

– Конституційна асамблея була утворена через демократичний механізм. Півроку тривало тільки створення концепції формування асамблеї: вирішували, як демократичним способом її утворити за дорученням Президента України Віктора Януковича. Ще тоді глава держави постійно наголошував: громадянське суспільство повинно брати участь у обговоренні конституційної реформи.

Оскільки Конституційна асамблея є дорадчим органом при Президенті, то після обговорення Концепції створення Конституанти він своїм указом схвалив положення та склад асамблеї.

Віктор Янукович був присутній на першому засіданні Конституанти й висловив своє бачення її роботи. Наголошувалося, що Конституційна асамблея є майданчиком для з'ясування думок шляхом проведення дискусій, «круглих столів», семінарів і таке інше. Саме в такий спосіб і ведеться робота.

Останнім часом окремі політики й чиновники почали висловлювати бажання загнати процес реформування Конституції в кабінети. Без зайвої публічності, самим написати проект змін до Конституції, а потім у кулуарному порядку його прийняти, і, мовляв, усі будуть задоволеними.

Нагадаю, асамблея була створена для оприлюднення процесу конституційної реформи, для об'єднання влади і суспільства, досягнення договору між ними. А для цього потрібно широко обговорювати, брати до уваги всі думки, які надходять, аналізувати й вибирати найкращі, що найбільше відповідають національному інтересам українського народу.

– Леоніде Макаровичу, на якому етапі формування Концепції внесення змін до Основного Закону нині Конституційна асамблея?

– Відколи її почали утворювати, минуло більш як два з половиною роки, працює вона понад півтора року,

тому вже є певний матеріал, щоб робити попередні оцінки та висновки.

Асамблея розглянула законопроект про внесення змін до положень Конституції України щодо надання Рахунковій палаті повноважень для контролю за наповненням держбюджету, Верховна Рада прийняла цей документ і відправила на експертизу до Конституційного Суду. *(На момент здачі номеру Конституційний Суд України вже оприлюднив висновок стосовно цього звернення парламенту й визнав його таким, що відповідає Конституції. – Ред.)*

Ми також обговорили проблему судової реформи. Адміністрацією Президента був розроблений проект внесення змін до Конституції в частині посилення гарантій незалежності суддів. Із зауваженнями асамблеї, як **робочий варіант** його відправили до Венеціанської комісії, і вже відомі попередні оцінки. У цілому схвалений проект, підготовлений адміністрацією Президента, й висловлені побажання для врахування пропозицій, висловлених на засіданнях асамблеї. *(На момент інтерв'ю згаданих висновків Венеціанської комісії ще не було. – Ред.)*

Підготовлений робочий варіант концепції внесення змін до Конституції – найважливіший комплексний документ для розгляду на засіданні Конституційної асамблеї.

Оргбюро Конституанти схвалило принципів положення концепції. Уже на наступному пленарному засіданні асамблеї розглянемо її перший варіант, визначимо основні напрями роботи над проектом змін, щоб уже восени прийняти концепцію та розпочати формування основного проекту про внесення змін до Конституції.

– Прокоментуйте, будь ласка, політичну ситуацію в Україні. Як вона впливає на діяльність асамблеї?

– Я маю великі сумніви (навіть якщо нами буде підготовлений іде-

альний законопроект), що Верховна Рада в такому стані, якому вона нині перебуває, зможе його прийняти. Тоді чого ми ламаємо списи? Можливо, немає сенсу в цьому, бо перспективи не бачимо? Але я переконаний, що за будь-яких умов треба шукати варіанти узгоджень і прийняття змін через єдиний демократичний спосіб – голосування. Головне – робити спроби, не лякатися дискусії. Нині основне завдання поза Конституційною асамблеєю полягає в тому, щоб знайти спільну мову владної партії та опозиції. Нині її немає. Звідусіль чути публічні нарікання одних на інших, вони далекі від культурно-інтелектуального, толерантного процесу.

Візьмімо для прикладу безглузду ситуацію з фашистами та антифашистами. Чому не було фашизму в 2011, 2012 році, а з'явився тільки в 2013 році? Представники провладних партій, роблячи заяви про фашизм у країні, не думають про наслідки. Адже деякі єврейські організації вже офіційно оголошують, що в Україні наявні прояви фашизму, посиляючись на представників влади. Своїми непродуманими діями вони заганяють проблему в глухий кут. Є єдиний шлях, і історія свідчить, що він дієвий: зустрічі, дискусії, «круглі столи» тощо. Так, буде нелегко, але той спосіб, у який нині намагаються розв'язати проблеми, «через коліно», не дасть користі для України...

Опозиція, на жаль, відмовилася брати участь в обговоренні пропозицій до проекту, не зробивши найменшої спроби працювати. Я їм пропонував, навіть якщо вони не члени асамблеї, прийти на засідання й оприлюднити своє бачення внесення змін до Конституції через Конституанту. Адже в ній представлено весь спектр політичних сил і їхні представники мають можливість впливати на прийняття рішення. Ніхто не заважа-



тиме висловлювати свою думку. Однак, на їхню думку, все, що пропонує влада – злочинне априорі. Так не повинна працювати опозиція, представників якої обрала частина українського народу. Єдиним виходом із глухого кута є діалог. Якщо ми не приймемо рішення про зустріч правлячої партії та опозиції для напрацювання й дотримання спільних позицій, то відчуємо реальну загрозу міжнародному іміджу країни, який надзвичайно важливий напередодні підписання угоди про асоціацію з ЄС.

– А які, на ваш погляд, Леоніде Макаровичу, перспективи в цьому аспекті?

– Моя думка: якщо з причин неузгодження чи нерозв'язання проблем угода не буде підписана, Україна політично, на основі конкретної дії, розділиться на два непримиренні табори й наступні вибори обернуться дуже гострою проблемою. Ще є час, щоб зупинитися, виключити з вживання риторичного образ, стати на шлях обговорень і зустрічей, якими вони не були б важкими, вироблення спільних точок зору хоча б зі стратегічних позицій.

Угода про асоціацію – історичний шанс для України. У разі її підписання відкривається дорога й зростають стимули, більше того, ми потрапляємо в середовище політичне, економічне, соціальне й духовне, де діють зовсім інші цінності. І ми, хочемо цього чи не хочемо, будемо тягнутися до них, залишаючи за собою ті історичні й політичні напрацювання, які Україна має, з її ментальністю, з її особливостями – і релігійними, і духовними, і культурними, і етнічними. Але якщо цього не станеться, ми опинимося перед стіною, яку дуже важко подолати. Причому, якщо підписання не відбудеться в очікуваний термін, важко сказати, коли відбудеться загалом.

Згідно із проведеними дослідженнями, більшість людей виступає за європейський вибір. Тобто люди бачать, де є цінності, котрі дозволяють нам змінити своє не тільки економічне, а й соціальне, правове, духовне, усе життя й відкрити перспективу.

– Прокоментуйте, будь ласка, ситуацію з місцевим самоврядуванням в Україні. Як вплинуло рішення Конституційного Суду від 29 травня 2013 року про черговість місцевих виборів на стан місцевого самоврядування в Києві?

– Не є принциповим питання, коли обирати, важливо, що обирати треба за законом, демократично й обирати професіоналів. Питання періодичності штучно нав'язане, бо воно не зможе вплинути на якість обраних органів управління. Хоча нам намагаються довести, що це вкрай необхідно і, якщо ми цього не зробимо, буде лихо. У нас немає справжнього демократичного закону про вибори до Верховної Ради та органів місцевого самоврядування – ось справжнє лихо. Нема ясності й чіткос-

ті у проведенні цього закону в життя, і не передбачено відповідальності посадових осіб за його дотримання.

Я хочу говорити про місцеве самоврядування не з точки зору виборів, хоча це дуже важливо, а з точки зору його ролі та суті. На сьогоднішнє місцеве самоврядування безправне, воно не має конституційних норм, які дали б йому захист і реформи на всіх поверхах, тому воно й не має джерел фінансування. Якщо ми не змінимо нічого (раптом ніхто не зрозуміє важливості цього питання з точки зору фінансування і повноважень органів місцевого самоврядування), то десь після 2016 року в нас місцеві органи самоврядування залишаться без грошей і буде те, що було за радянських часів. Тоді треба було брати теки з подарунками і їхати до органів центральної влади просити, щоб дали грошей. Ось це є головне питання. Цим рішенням хочуть закрити справді важливі питання, хоча насправді жодного впливу воно не має.

– Чи вважаєте ви, що суди нині мають фактично найбільшу владу в країні (позбавляють депутатських мандатів, продовжують термін діяльності місцевих рад тощо)?

– У цьому криється одне з принципових питань здійснення державної влади на засадах її поділу на виконавчу, законодавчу і судову. Незалежність судів – це принципове питання, і воно конституційно-нормативно не вирішено! Формально – так. А насправді суди виконують волю законодавчої і виконавчої гілок влади, які самі не хочуть вирішувати ці питання, порушуючи закон і Конституцію. Посилаються на суди, мовляв, вони – незалежна гілка влади, нехай приймають рішення.

Яку реакцію викликало рішення Конституційного Суду України про повернення до Конституції 1996 року? Світ оцінив це як «незграбне» рішення. Більше того, Венеціанська комісія офіційно заявила, що Конституційний Суд України вийшов за межі правового поля і легітимність чинної Конституції поставлено під сумнів. Наші політики і правники заявили, що це є порушення, і всі в один голос казали, що нам потрібно провести конституційну реформу та прийняти зміни до Основного Закону в легітимний спосіб. Для чого й створили Конституційну асамблею.

До цього хочу додати, що суди часто-густо не перебирають свої функції, а користуються повноваженнями на межі законів, положень відповідних норм для того, щоб прийняти рішення, яке відповідало б інтересам виконавчої влади. Оце величезна проблема... Отак європейські очі й дивляться на наші суди.

– Як ви оцінюєте рівень впливовості пропозицій і рішень Конституційної асамблеї?

– Ми спиратимемося й оперуватимемо тільки аргументами. Консти-

туційна асамблея не має адміністративних прав. Ми не претендуємо на повноваження Верховної Ради України, це її компетенція – приймати зміни до Конституції. Ми тільки зробимо все, щоб аргументувати: наші формулювання щодо змін є найбільш потрібними для України, вони відповідають високим правовим цінностям, відкривають дорогу і мають однозначне тлумачення. Нині деякі положення Конституції і законів, які повинні бути розроблені на її основі, дуже часто суперечать одне одному. Тому цим користаються на практиці, кому вигідно. Ми хочемо сформулювати положення Основного Закону так, щоб не було двозначності, охорона Конституції стала визначеною, а відповідальність за порушення була невідворотною.

Але якщо парламент демонструватиме такий самий рівень політичної і правової культури, як нині, то я не впевнений, що там зможуть почути запропоноване. Якщо дослухаються, почують, я буду задоволений тим, що ми знаннями, досвідом, інтелектом зарадили нашої країні у складному періоді її життя, а як – ні, то ми нічого змінити не можемо.

– У своєму Щорічному посланні до парламенту Президент України виклав своє бачення модернізації Конституції в сфері розподілу повноважень між гілками влади та підвищення ролі прямого народовладдя в державі. Чи брала Конституційна асамблея участь у формуванні цього документа і як ви оцінюєте ініціативи Президента?

Документ

Рахункова палата контролюватиме доходи держбюджету

20 червня Верховна Рада 263 головами підтримала постанову про попереднє схвалення президентського проекту закону про внесення змін до статті 98 Конституції України (з урахуванням висновку Конституційного Суду України). На наступній сесії парламент має ще раз проголосувати за цю законодавчу ініціативу конституційною більшістю.

Метою законопроекту є розширення компетенції Рахункової палати в частині наділення її повноваженнями здійснювати контроль за надходженнями до Державного бюджету України, що дасть змогу забезпечити повноцінний контроль за виконанням державного кошторису. Згідно з текстом пояснювальної записки, пропозиції щодо внесення таких змін до Основного Закону розглянуто та підтримано на засіданні Конституційної асамблеї 21 вересня 2012 року. Окрім того, це одна з умов підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.





– Ми не брали участі в підготовці цього послання. Але я вважаю, що роль народу як прямої демократії в усіх сферах життя має бути підвищена і для цього існують і всеукраїнський, і місцевий референдуми. До речі, місцеві референдуми нині в Україні скасовані. Проте проводити референдуми з будь-якого питання – гостро і небезпечно, з референдумами треба поводитися дуже обережно, досвід Європи застерігає. Коли на місцевих референдумах вирішують, чи будувати дорогу, школу, чи якісь інші питання, котрі покращують життя громади, то вони збираються і голосують, якщо влада не може сама прийняти рішення (наприклад, Швейцарія). У нас є тільки закон про всеукраїнський референдум, до того ж ухвалений із порушенням розділу XIII Конституції України. Я і тепер вважаю, що в Україні має бути закон і про всеукраїнський, і про місцевий референдуми. Цим ми дамо змогу людям бачити свою можливість реальної, а не формальної участі в управлінні державою. Але не можна приймати закони, які порушують Конституцію!

– Прокоментуйте конфліктну ситуацію з обговоренням Закону «Про всеукраїнський референдум» на Конституційній асамблеї.

– Коли дехто із членів асамблеї пропонує обговорювати закон про референдум і порушує таке питання, то будь ласка. Але яке рішення ми можемо прийняти? Ми можемо звернутись і до Президента, і до парламенту з тим, що асамблея бачить у якихось законах небезпеку, – це нормальна демократична процедура. Але коли ми почнемо давати оцінки законам, прийнятим Верховною Радою, указам Президента, розпорядженням Кабміну, то навіщо нам Конституційний Суд? Адже це його конституційні повноваження.

Конституанта, попри всі складнощі в державі й усередині асамблеї (а вони є, бо коли збирається троє юристів, то діалог уже напружений, а коли 94 – навіть складно уявити), працює і, я вважаю, працює ефективно. Ми не приймаємо швидких і необґрунтованих рішень, а тим паче рішень, які не відповідають нормам Конституції і XIII розділу, зокрема. Ми такі питання навіть не виноси-

мо на обговорення. Адже основною нормою для роботи асамблеї є чинний Основний Закон, і ми не виходитимемо за будь-яких умов за його межі.

– Чому, на вашу думку, опозиція досі не звернулася з поданням до Конституційного Суду про визнання Закону «Про всеукраїнський референдум» неконституційним, хоча правники й, зокрема, опозиційні народні депутати наголошують на його неконституційності при першій-ліпшій нагоді?

– Я також вважаю, що треба подавати подання. Але вони (опозиціонери) впевнені, що в Конституційному Суді нічого не доб'ються, й про це відкрито кажуть. Конституційний Суд, на жаль, не став таким незалежним органом, який слухає всіх і приймає рішення на потребу українського народу. А якщо приймуть рішення, що закон відповідає Конституції, то більше жодних юридичних претензій висунуто до нього не може бути. А як немає подання, то хоча б обговорення в суспільстві триває.



Тарас РОМАНЮК,
Микола БІЛОКОПИТОВ (фото)

На пленарному засіданні Конституційної асамблеї 21 червня прийнято за основу проект Концепції внесення змін до Конституції України для подальшого доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень, рекомендацій, застережень. Проголосували за умови, що до середини вересня уважно й ретельно опрацюють основні положення проекту та внесуть пропозиції з метою підготовки концепції до схвалення, орієнтовно до кінця жовтня нинішнього року.

Концепцію приймуть восени

На засіданні точилися гострі та відверті дискусії. Оскільки увагу було приділено положенням, які встановлюють систему основних функцій прокуратури. Під час розроблення пропозицій до концепції враховано рекомендації Венеціанської комісії про необхідність виключення з Основного Закону положення щодо висловлення Верховною Радою недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади, бо це, по суті, є формою політичної відповідальності, що не сумісне зі статусом Генерального прокурора; а також рекомендації

щодо збільшення терміну повноважень Генерального прокурора до 7 років, що має на меті зменшити політизацію відомства та гарантувати неупередженість Генерального прокурора.

Кінцева мета реформування в цій сфері полягає у визначенні конституційно-правового статусу прокуратури, який відповідатиме європейським стандартам і створить належне правове підґрунтя діяльності прокуратури, що забезпечить її ефективну роль у механізмі державного захисту прав, свобод і законних інтересів людини, а також суспільства й держави від протиправних посягань.

– Які саме зміни пропонується внести до Конституції? Що буде змінюватися кардинально?

– Ну, так, щоб коротко, то зміни щодо місцевого самоврядування будуть докорінними; судова реформа – докорінно; багато питань щодо повноважень між гілками влади... Нині я, наприклад, бачу в парламенті багато повноважень, які йому не притаманні. Тому наше завдання – збалансувати повноваження всіх гілок влади, щоб вони не перетинались і кожна виконувала саме свої функції. Кожен повинен молотити свого снопа – наше найважливіше завдання. Окрім того, ціла низка статей дороблятиметься доповнюватиметься, уточнюватиметься. Ну, наприклад, стаття 20 Конституції про державні символи говорить, що великий герб встановлюється з урахуванням малого герба. Великий герб, малий... що це таке? Ми пропонуватимемо затвердити Герб України. Коли приймали Конституцію 1996 року, шукали компроміс між політичними силами й знайшли такий вихід: вводимо малий герб, а великий – можливо,

колись пізніше, на основі малого. Таким чином залишили Україну на 17 років без державного символу. Я навів один приклад, але таких незбалансованих, невиважених, а головне, незавершених формулювань у Конституції чимало.

– Деякі члени Конституційної асамблеї поширюють у ЗМІ інформацію про свій вихід із її складу через недовіру до Конституанти. Прокоментуйте, будь ласка, цю ситуацію.

– Жити у правовій і демократичній державі означає дотримуватися закону. Будь-яка організація повинна керуватися законом і своїм статутом. І я прагну в Конституційній асамблеї дотримуватися саме такого порядку обговорення і прийняття рішень. Ми не знімаємо ніколи обговорення, якщо член асамблеї хоче виступити. Я спрямовую його пропозиції в комісії, їх у нас сім. Тоді члени комісії приймають рішення, і ми керуємося ним, коли обговорюємо питання на пленарному засіданні.

Треба уникнути амбіцій. Деякі члени Конституанти фактично кажуть: якщо, мовляв, не працюва-

тимемо так, як я хочу, то я піду. Уже навіть загрожують, що групами виходитимуть із засідань. А треба розуміти, що в асамблею ніхто нікого силоміць не тягнув. Політичні, правові, наукові, громадські організації подали заяви зі списками, де вказали прізвища тих людей, яких вони хочуть увести до складу Конституційної асамблеї. Президент не відхилив жодної пропозиції.

Асамблея не порушила жодного параграфу положень і статуту, проводячи свої засідання, кожному надавалася можливість виступити, й кожне питання ставилося на голосування. Якщо за ваше питання не проголосували, то не можна кидатися в амбіції. Якщо ми керуватимемося амбіціями, то ніколи не прийдемо до спільного знаменника. Коли говоримо про демократію, правову державу, то повинні дотримуватися права, ми не можемо комусь рекомендувати керуватися законами, а самі діяти, як заманеться.

– Дуже дякуємо вам за те, що змогли знайти час для інтерв'ю.

Записав Тарас ПОМАНЮК.

13



Чи не найскладнішим питанням концепції, як наголосила секретар Конституційної асамблеї Маріна СТАВНІЧУК, є організація державної влади. Конституційна асамблея розглянула декілька альтернативних пропозицій, які є прийнятними з точки зору власного національного досвіду та європейського конституціоналізму.

Комісією Конституційної асамблеї з питань організації державної влади запропоновано еволюційний підхід. У його основі – створення нової системи балансу повноважень, що посилює ефективність і відповідальність кожної інституції, контроль Верховної Ради за діяльністю Кабінету Міністрів, надає Президенту більше можливостей впливу на парламент через нові підстави розпуску: несформування уряду у визначений час, право формування «робочого уряду» на період дочасної виборчої кампанії, формування нового уряду тощо.

На засіданні Голова комісії Конституційної асамблеї з питань організації державної влади Андрій ЄРМОЛАЄВ наголосив, що сьогодні важливо уникнути інформаційних пліток, пов'язаних із тим чи іншим підходом до змін Конституції, адже підхід Конституційної асамблеї буде єдиним і пов'язаним із остаточним прийняттям документа.

Нагадаємо, що 14 червня Венеціанська комісія схвалила висновок щодо пропозицій про внесення змін до Конституції України у сфері правосуддя.

Наприкінці минулого року до Конституційної асамблеї надійшов проект закону України про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суду, напрацьований робочою групою адміністрації Президента. У Конституційній асамблеї також напрацьовувалися пропозиції щодо напрямів та підходів до реформування Основного Закону.

За словами Голови Конституційної асамблеї Леоніда КРАВЧУКА, пропозиції, надіслані в робочому порядку до Венеціанської комісії, загалом оцінені



позитивно, тому Конституційна асамблея може брати їх за основу у своїй подальшій роботі над змінами в цій сфері. Ймовірно, вже найближчим часом Конституанта запропонує доопрацьований (із урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії) законопроект, який буде надіслано Президентові.

Окрім того, Венеціанська комісія опрацювала Закон України «Про всеукраїнський референдум» і проект закону про проведення перевиборів у п'яти проблемних округах, які загалом отримали негативні оцінки та визнані такими, що потребують змін і доопрацювання.