

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

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 4 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»

№ 4 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

С. Полтавець Конституція України: Настав час змін?	5
---	---

В. Пальчук Конституційні зміни від Президента: децентралізація влади при збільшенні повноважень глави держави	10
---	----

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»	21
--	----

Закон України Про внесення змін до Конституції України	26
---	----

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

П. Пилипенко Юридичні аспекти мовного питання в Україні	38
--	----

СУСПІЛЬНА ДУМКА

М. Найєм, Українська правда: Новий проект Конституції: втілення мрій Петра Порошенка.....	47
---	----

Н. Коломоец, ТСН.ua: Кака я она, Конституция Порошенко	51
--	----

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	55
--	----

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Ю. Ганущак Нова Конституція: що написано між рядків.....	70
---	----

Висновок групи науковців та громадських експертів щодо Проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4178а від 26.06.2014	72
---	----

В. Речицький Критичні тези щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від Президента України Петра Порошенка	85
--	----

С. Різник Сила Конституції, або Як жити по-новому	91
--	----

I. Коліушко	
Україні потрібні децентралізація та створення системи якісного публічного урядування.....	96
Проект Конституції Порошенко – що и почему нужно менять: _оценки экспертов.....	100

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія	105
Велика Британія.....	111
Іспанія	112
Туреччина.....	114
Російська Федерація.....	116
Узбекистан.....	117
Республіка Вірменія.....	120
Королівство Таїланд	121

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Полтавець, старш. наук. співроб. НЮБ НБУВ, канд. політ. наук

Конституція України: Настав час змін?

Творення нової держави завжди передбачає ситуацію, за якої конституційний процес триває або паралельно з творенням державних інституцій, або ж створення Конституції передуює виникненню цілої держави. Історія українського конституціоналізму теж зберігає такі приклади. Варто згадати хоча б «Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін» та «Проект «Конституційних Основ» Української Держави в світлі програмових засад Гетьманського Руху», опублікований у Нью-Йорку в 1978 р. Зрозуміло, що Конституція будь-якої держави – це своєрідний «еталон», відповідно до якого в подальшому вибудовується вся система «стримань та противаг» усередині держави. Водночас у Основному законі відображаються та гарантуються права й свободи більшості громадян країни. Саме тому конституційні зміни в більшості випадків супроводжуються бурхливими дискусіями як у колі фахівців: істориків, юристів, політологів, так і всередині широкого громадського загалу. Симптоматично, що «актуалізація» конституційних змін, як правило, завжди пов'язана зі спробами політичних еліт забезпечити свої різнопланові інтереси в процесі формування державних інституцій. Подібне «стимулювання» інтересу громадян до конституційних змін обумовлене тим, що переважна їх (громадян) більшість має досить приблизні уявлення про такі поняття як: форма державного правління, форма державного устрою, політичний режим і т. ін. Важливо, що у вітчизняних дискусіях, які тривають на сторінках друкованих ЗМІ та на телебаченні, акцентується увага, відповідно, читача та глядача, на перевагах чи недоліках змін до Конституції з огляду на їх соціальний, економічний зміст. При цьому обґрунтування «соціальних переваг» федеративної держави перед унітарною виглядає непереконливо, оскільки ґрунтується в переважній більшості випадків не на економічних розрахунках, а лише на популістських гаслах.

На сьогодні спроба внесення змін до Основного закону держави формально пов'язана з відновленням дії Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. із врахуванням змін від 8 грудня 2004 р., які легітимізували в Україні парламентсько-президентську форму державного правління.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», поданого Президентом України, вказано, що «переважна більшість запропонованих змін стосуються саме децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу

місцевого самоврядування. 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». Уряд в унісон главі держави також стверджує, що головна мета реформи: передати на місця повноваження та фінансові інструменти для їх реалізації; розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначити механізми відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями та перед державою. За задумом урядовців до компетенції громади (найменшої територіальної одиниці) мають належати: розвиток та утримання місцевої інфраструктури; благоустрій; планування розвитку територій та їх забудови; соціальна допомога; первинна медицина; швидка медична допомога; освіта від дошкільного рівня включно із середньою; пасажирські перевезення; житлово-комунальні послуги включно з утриманням належної до них інфраструктури; утримання муніципальної міліції; культурно-освітня сфера, у тому числі фізкультура й спорт. На рівні району будуть відповідати за: об'єкти районної власності; транспорт; надання вторинної медичної допомоги; виховання дітей у школах-інтернатах. Водночас місцева влада на регіональному рівні повинна буде забезпечувати: спеціалізовану середню освіту та медичну допомогу; транспортну інфраструктуру; спорт, культуру, туризм. Коментуючи майбутні реформи, віце-прем'єр В. Гройсман уточнює, що державні фінансові потоки теж підлягатимуть децентралізації, зокрема, передбачається збільшення частки другого кошику бюджету на 30 %. Навіть на перший погляд видно, що ефективне функціонування всієї соціально-економічної сфери має забезпечуватися на рівні відповідних територій. І якщо на рівні регіону фінансові ресурси ще можуть бути знайдені, то на найнижчому рівні – рівні громад із цим можуть виникнути величезні проблеми. По-перше тому, що в селах та невеликих містечках, як правило, відсутні бюджетоутворювальні підприємства. По-друге, з великою долею імовірності можна прогнозувати проблему кадрів, які повинні забезпечувати нормальне функціонування та ефективну діяльність у тих галузях господарювання, які «ляжуть на плечі» громад. По-третє, без чіткого фінансово-економічного обґрунтування складно уявити, що потреби всіх галузей господарювання територіальних громад покриватимуться за рахунок збільшення бюджетного фінансування на 30 %. Варто зауважити, що до сьогодні залишається відкритим питання подальшої долі державних адміністрацій. Конкретики з цього питання мало. На рівні обіцянок урядовці твердять, що на зміну держадміністраціям будуть створені органи, які здійснюватимуть контрольні та наглядові функції. До їх компетенції буде входити: контроль за дотриманням законів України, координація діяльності територіальних органів виконавчої влади – інспекцій; координація органів влади в умовах надзвичайного стану. Навіть така схематичність в описі майбутніх, альтернативних держадміністраціям,

органів влади дає змогу простежити головні їх завдання: контроль та нагляд. З нашої точки зору, контроль за дотриманням законів повинні здійснювати суд та прокуратура, а отже, немає сенсу залишати в системі державної влади по суті ті самі держадміністрації, нехай у них і відберуть частину їх сьогоdnішніх повноважень. Крім того, до особливих повноважень представників Президента у відповідному регіоні, згідно зі змінами, які пропонує внести Президент України в ст. 106 Конституції України, належить право подавати «подання, яке зупиняє дію рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України...». Таким чином у представників Президента з'являється право трактувати Конституцію України та ставити під сумнів законність рішень, прийнятих українським парламентом. Таким чином створюється потенційна загроза того, що Президент України матиме можливість зупинити рішення як парламенту, так і місцевих органів державної влади, що не сприятиме стабільності політичної системи.

Вітчизняні експерти ставлять під сумнів доцільність внесення змін у Конституцію України в нинішніх доволі непростих геополітичних умовах. Так, наприклад, экс-міністр юстиції С. Головатий вважає, що в умовах, коли Україна фактично веде війну із сусідньою державою, конституційна реформа не на часі, оскільки найголовніше завдання зберегти цілісність держави.

Водночас на думку завкафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук НаУКМА М. Козюбри, довготривалий конституційний процес в Україні досить химерно поєднує в собі конституційний ідеалізм та конституційний нігілізм. Так, з одного боку, у суспільстві існують очікування, що зміни до Конституції сприятимуть розв'язанню всіх проблем, а з іншого – будь-яка українська влада незалежно від її забарвлення не дотримувалася норм Конституції. Саме тому виникають серйозні сумніви, що в майбутньому влада буде слідувати конституційним нормам. Професор В. Мусіяка переконаний: те що завжди до сьогодні робили президенти та уряди не вкладається в конституційні рамки. Вони діяли так, наче Конституції немає взагалі. На його думку, до того часу поки суспільство буде терпіти таку ситуацію завжди існуватиме загроза авторитаризму та беззаконня. Натомість центральним суб'єктом влади має стати територіальна община, вважає фахівець. М. Козюбра, В. Мусіяка і С. Головатий переконані, що нинішній парламент не здатний знайти компроміс та внести зміни до Конституції України.

Хоча тема децентралізації влади в Україні, від часу анексії Криму Російською Федерацією, стала однією з найактуальніших у політичному дискурсі не тільки на вітчизняних теренах, а й на міжнародній арені. Останнім часом, аналізуючи пропоновані Президентом України конституційні зміни, експерти звертають увагу не тільки на законодавчі новели в місцевому самоврядуванні. Так, оцінюючи спроби Президента перетягнути владні «важелі» на свій бік, М. Козюбра твердить, що зарубіжний досвід підказує: сила Президента не завжди полягає у кількості повноважень, які закріплені за ним у Конституції.

У багатьох випадках сила Президента визначається такими політичними факторами, як прихильна до глави держави парламентська більшість. Крім того, немає чіткої гарантії того, що зміни в Конституцію не будуть вноситись, орієнтуючись на нового Президента.

Стосовно недоліків нинішньої редакції Конституції С. Головатий переконаний, що до того часу поки можна покращити існуюче законодавство шляхом прийняття простого закону і таким чином реформувати судову владу, місцеве самоуправління чи подолати корупцію, не варто чіпати Конституцію. Узагальнюючи оцінку запропонованого Президентом України законопроекту, С. Головатий зробив невтішний висновок: «Складається враження, що цей законопроект писали студенти юрфаку другого курсу. Настільки він технічно непрофесійно написаний» (<http://ua.racurs.ua/572-konstytuciya-udoskonalennya-osnovnyy-zakon>).

Серед інших недоліків експерти, зокрема, виділяють такий. У проекті закону пропонується перейменувати «область» у «регіон». За таких умов, вважають фахівці, існує загроза блокування роботи обласних апеляційних судів, тому що в зазначеному законопроекті не передбачено внесення змін до назв відповідних судів.

Слід також зауважити, що, незважаючи на проблеми з транспарентністю стосовно змін до Конституції України, громадськість все ж провела низку круглих столів, на яких обговорювалися запропоновані П. Порошенком зміни до Основного закону держави. Так, у процесі проведення круглого столу на тему: «Зміни до Конституції України – бачення профспілок» було висловлено суттєві зауваження та пропозиції до його змісту. Так, наприклад, пропонувалося запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, який передбачав би можливість позачергового внесення на розгляд парламенту будь-якого законопроекту за умови якщо його підтримують не менше 100–200 тис. громадян. За таким самим принципом можна було б передбачити право внесення змін до Конституції за умови, що їх підтримає не менше 1,5 млн громадян країни. У цьому контексті до суб'єктів законодавчої ініціативи пропонувалося зараховувати профспілки, уповноваженого ВР з прав людини.

Інша громадська організація – Українська асоціація районних та обласних рад під час засідання правління асоціації в ході обговорення конституційних змін акцентувала увагу на таких питаннях: процедура обрання голови обласної та районної ради через прямі вибори чи обранням депутатами відповідної ради. Під час обговорення учасники дійшли неоднозначного, з нашої точки зору, висновку, що прямі вибори голів обласних рад можуть призвести до федералізації країни. Більшість присутніх наполягала на тому, що правове регулювання місцевого самоврядування в Конституції України має бути рамковим, щоб зайва деталізація механізмів здійснення місцевого самоврядування не перешкоджала розвитку громад у світі, який динамічно змінюється. Від членів правління асоціації надходили пропозиції: віднести призначення голів місцевих державних адміністрацій до компетенції уряду, а не Президента; встановити строк повноважень місцевих

рад і їх голів п'ять років; передбачити, що рішення голів місцевих держадміністрацій про зупинення рішення органу місцевого самоврядування розглядається судом негайно.

Як бачимо з вищенаведеного, українське суспільство дозріло до змін у системі здійснення та розподілу владних повноважень. З іншого боку механізм реформування системи місцевого самоврядування потребує широкого, детального, всебічного обговорення. Маючи за плечима досвід нелегітимних дій, зокрема, парламенту, коли зміни до Конституції вносилися з порушенням чинних конституційних норм, можна з великою долею імовірності припустити, що перетягування владного канату між Президентом та парламентом триватиме й надалі. Свідченням неоднозначності змін до Конституції України може стати навіть побіжне ознайомлення з Порівняльною таблицею до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Так, наприклад, у новій редакції **ст. 82** Конституції України сказано: «Верховна Рада України є повноважною за умови **обрання і складення присяги** не менше як двома третинами народних депутатів України від її конституційного складу». У старій (до сьогодні чинній редакції) мова йде лише про **«обрання»**. За таких умов існує імовірність визнання парламенту неповноважним, якщо присягу не склали дві третини народних депутатів України від його (парламенту) конституційного складу, а отже, виникає поле для політичного маневру з боку Президента. Водночас **ст. 85** законопроекту твердить, що «до повноважень Верховної Ради України належить: ...**надання згоди на призначення** на посаду Президентом України **Голови Служби Безпеки України**; надання згоди на призначення на посаду Президентом України **Голови Державного бюро розслідувань»**; п. 25 «надання згоди на призначення Президентом України **Генерального прокурора України**; висловлення недовіри Генеральному прокурору України, що має наслідком його відставку з посади». Здавалося б нічого дивного в пропонованих змінах немає, бо мова ж іде про парламентсько-президентську форму правління. Але далі в **ст. 106** законопроекту, яка стосується повноважень Президента України, є декілька серйозних доповнень, зокрема такі: «призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та **звільняє з посади** Генерального прокурора України»; «призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та **звільняє з посади** Голову Служби Безпеки України»; «призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та **звільняє з посади** Голову Державного бюро розслідувань». Як бачимо, якщо на призначення голови СБУ, Генерального прокурора України та голови Державного бюро розслідувань потрібна згода парламенту, то звільнити з посади цих чиновників Президент матиме право самотійно. А отже, зазначені посадові особи перебуватимуть у певній залежності від Президента.

Фракції «Батьківщина» та «Свобода» на початку липня 2014 р. висловилися проти запропонованих Президентом України П. Порошенком змін до Конституції України та вимагали внести на розгляд парламенту новий проект змін до Основного закону, який би не передбачав узурпації

влади новим главою держави (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: http://zik.ua/ua/news/2014/05/15/uryad_vynis_na_obgovorennya_zminy_do_konstitutsii; <http://racurs.ua/557-konstitucionnaya-komissiya-izmeneniya-v-konstituzhiyu>; <http://www.5.ua/ukrajina/politika/item/388004-batkivshchyna-i-svoboda-proty-zaproponovanykh-poroshenkom-zmin-do-konstitutsii>; <http://ua.racurs.ua/572-konstytuciya-udoskonalennya-osnovnyy-zakon>; <http://racurs.ua/572-konstytuciya-kak-usovershenstvovat-osnovnoy-zakon>; <http://www.president.gov.ua/content/chapter13.html>; <http://prezident.gov.ua/content/kr-st.html>; <http://expert.fpsu.org.ua/pravovim-inspektoram/155-zmini-do-konstitutsiji-ukrajini-bachennya-profspilok>; <http://gazetavv.com/news/policy/121419-batkvschina-vimagaye-vdtermnuvati-rozglyad-proektu-zmn-do-konstitucyi-ukrayini.html>; <http://rozvytok.in.ua/news/1186-vidbulosia-obhovorennia-propozytsii-do-konstitutsii-ukrainy-chlenamy-pravlinnia-ukrainskoi-asotsiatsii-raionnykh-oblasnykh-rad>).*

В. Пальчук, мол. наук. співроб. СІАЗ НБУВ, канд. наук із соц. комунікацій

Конституційні зміни від Президента: децентралізація влади при збільшенні повноважень глави держави

Відповідно до ст. 93 і 154 Конституції України Президент П. Порошенко вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» зазначається, що метою запропонованих змін є вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління, а також реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» чітко, повно, системно та однозначно запропоновано вдосконалити конституційні засади функціонування Верховної Ради України як єдиного законодавчого представницького органу, уточнити окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України, Кабінету Міністрів України та прокуратури, а також реформувати систему місцевого самоврядування і засади організації державної влади в областях і районах. Зокрема, актуалізуються конституційні норми щодо статусу парламентської коаліції у Верховній Раді України, принципів її утворення, участі у формуванні Кабінету Міністрів України та іншої діяльності. Гарантується діяльність парламентської опозиції у Верховній Раді України, сформованої у порядку та з повноваженнями, визначеними законом про Регламент Верховної Ради України.

У пояснювальній записці також звертається увага на те, що, відповідно до зауважень Венеціанської комісії, висловлених у Висновку від 10–11 червня 2005 р. (CDL-AD(2005)015), вилучено положення Конституції України щодо застосування партійно-імперативного представницького мандата для народних депутатів України, а також позбавлено органи прокуратури України функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Конституційні зміни, запропоновані Президентом П. Порошенком, передбачають таку модель влади: Верховну Раду мають обирати на пропорційній основі й за відкритими списками, уряд попередньо формуватиме Прем'єр-міністр і затверджуватиме парламент. Президент має зберегти повноваження контролю. Президент неодноразово наголошував, що парламент має обиратися за новим законом – на пропорційній основі, за відкритими списками. На думку П. Порошенка, коаліція повинна формуватися не фракціями, а на основі індивідуального членства. Більшість у Верховній Раді пропонується перейменувати – замість коаліції депутатських фракцій має з'явитися парламентська коаліція. Утім, за зміною назви стоїть важливий наслідок: тепер більшість у парламенті зможе утворюватись за рахунок індивідуального членства в коаліції. Права парламентської коаліції та опозиції мають бути визначені в Регламенті Верховної Ради.

Крім того, пропонується скасувати так званий імперативний мандат, який зобов'язував парламентарів входити до складу депутатської фракції тієї політичної сили, від якої вони обирались. Експерти зазначають, що теоретично це може повернути парламент до неконтрольованої кількості фракцій та груп, які утворюватимуться не лише за партійною ознакою. Разом ці дві норми – скасування імперативного мандату та дозвіл на індивідуальне членство в коаліції – повністю нівелюють вплив партійного керівництва на парламентську більшість. З одного боку, це зробить процес утворення коаліції більш гнучким, з іншого – відкриє широке поле ситуативних домовленостей поза межами ідеологічних поглядів. Повноваження коаліції залишаються незмінними – більшість вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а Прем'єр-міністру – пропозиції щодо кандидатур членів уряду.

За словами Президента П. Порошенка, переважна більшість запропонованих змін стосуються децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. «Децентралізація, яка буде закладена в Конституції, передбачає розширення повноважень місцевих громад, зокрема й у питаннях історичної пам'яті, культурних традицій та мовної політики», – ідеться у зверненні Президента. Зокрема, він заявляє, що після внесення змін до Конституції влада на місцях формуватиметься «знизу». «Влада формуватиметься не згори, як тепер, а знизу. Основні повноваження будуть зосереджені на базовому рівні: село, селище, місто. Замість того, щоб приймати голів адміністрацій, десантованих

згори, ради, обрані мешканцями областей та районів, самі формуватимуть виконкоми. Виконкоми здійснюватимуть виконавчу владу і оперативне управління на цих територіях. Очолювати виконкоми будуть голови рад», – зазначив Президент.

У пояснювальній записці підкреслено, що 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. Закріплено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.

Змінами вилучаються з конституційного регулювання обласні та районні державні адміністрації. Натомість основні повноваження мають бути зосереджені на базовому рівні (село, селище, місто). Водночас передбачається утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Голова обласної ради, голова районної ради має обиратись зі складу депутатів відповідної ради та очолювати її виконавчий орган.

У регіонах і районах пропонується запровадити інститут представників Президента України, які на відповідній території здійснюватимуть нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, координуватимуть взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади, спрямовуватимуть та організовуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану, здійснюватимуть інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

За словами П. Порошенка, інститут представників Президента в областях та районах не втручатиметься в питання управління територіями. «У його функції не буде входити призначення на посади, не ділитимуть гроші, не роздаватимуть ліцензії, до них не треба буде ходити на поклон. Але кожен з них на ввіреній території пильнуватиме, щоб акти органів місцевого самоврядування відповідали Конституції та закону, щоб там нікого не заносило на поворотах», – підкреслив він. Представники Президента зможуть призупиняти через суди рішення органів місцевого самоврядування, якщо ті порушуватимуть Конституцію. Якщо Конституційний Суд встановить порушення Конституції органом місцевого самоврядування, лише в цьому випадку Президент матиме можливість розпустити міську, районну чи обласну раду.

П. Порошенко запевнив, що після прийняття законопроекту докорінно зміняться принципи організації місцевої влади. Повноваження та функції держадміністрацій, які будуть ліквідовані, перейдуть до виконавчих комітетів районних та обласних рад. Відбудеться бюджетна децентралізація, значна частина зібраних податків залишатиметься на місцях. Завдяки змінам

до Конституції вперше більше прав отримає не Президент чи парламент, а носій влади – народ та органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.

Про підтримку законопроекту змін до Конституції заявили депутати від УДАРу та Партії регіонів. Зокрема, І. Геращенко заявила, що її політсила підтримує президентський проект змін до Конституції, а якщо в парламенті є запитання, то слід проголосувати, щоби направити законопроект до Конституційного Суду.

В. Писаренко від Партії регіонів стверджує, що його фракція підтримує пропозиції внесення змін до Конституції, аби протягом півроку довести цей процес до логічного завершення.

Критичну позицію щодо президентського законопроекту змін до Конституції висловили фракції «Батьківщина» і «Свобода». Ці фракції підтримали лише внесення в порядок денний проекту змін до Основного закону від Президента П. Порошенка. Народні депутати ВР України від «Батьківщини» заявляють про намір внесення ними альтернативного законопроекту змін до Конституції України. За словами С. Власенка, цей проект змін до Конституції внесено у Верховну Раду лише 3 липня – і фракція «Батьківщини», розглянувши його, вирішила голосувати за внесення його в порядок денний, але не підтримувати.

Таку позицію висловили й депутати від фракції «Свобода». У їхніх зауваженнях щодо проекту змін до Конституції, запропонованих Президентом, зазначається, що крім питань децентралізації, вони побачили там збільшення повноважень Президента не лише в питанні призначень голови Антимонопольного комітету, голів і керівників національних комісій, побачили збільшення повноважень Президента у впливі на місцеві органи влади. На їхній жаль, вони не побачили в ньому питань, пов'язаних зі зняттям депутатської, суддівської та президентської недоторканності, зменшення складу Верховної Ради, тощо.

Фракція «Батьківщина» наполягає на тому, щоби після включення проекту до порядку денного розпочати широке всенародне обговорення цього проекту змін до Конституції.

Критичну оцінку від депутатів фракції «Батьківщина» отримали виписані в змінах до Конституції питання децентралізації влади. «Якщо раніше того голову адміністрації можна було відправити у відставку двома третинами Верховної Ради, то тепер це неможливо. Цей представник Президента отримав повноваження щодо контролю за законністю на ввіреній йому території, а також щодо координації органів центральної виконавчої влади там. Яке це відношення це має до децентралізації – ми не зрозуміли», – наголосив С. Власенко. Представники від «Батьківщини» не розуміють, на якій підставі ст. 142, яка стосувалася повноважень місцевих органів влади, викинута з Конституції, а замість неї ці повноваження будуть встановлюватися законом. У зв'язку з цим фракція «Батьківщина» внесе альтернативний законопроект, який буде стосуватися лише питань

децентралізації і питань, пов'язаних із законом про прокуратуру і статусом прокуратури.

Про внесення альтернативного законопроекту щодо змін до Конституції заявляє і фракція «Свобода». Представники цієї політсили у ВР категорично відмовляються голосувати в такій редакції за законопроект від Президента щодо направлення його до Конституційного Суду. За їх словами, у них викликають великі сумніви щодо декількох статей стосовно імперативного мандату, процедури можливості «тушкування» в парламенті і найбільше їх зупиняє 143 стаття: сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російській мові і іншим мовам національних меншин. Цей пункт фактично нівелює ст. 10 Конституції, вважають партійці. Крім того, зазначають вони, жодна пропозиція «Свободи» не була внесена в цей проект Конституції. Зокрема, не внесено: питання про обрання депутатів до ВР за пропорційною системою, за відкритими виборчими списками; скасування недоторканності депутатів, Президента і суддів; процедуру відкликання суддів; скорочення чисельності парламенту до 300 депутатів; обрання місцевих суддів громадою; заборону нацистської і комуністичної ідеології.

На порядку денному засідання парламенту депутатам пропонувалося до розгляду законопроект № 2522а про зміни в Основний закон у частині посилення гарантій незалежності суддів і № 4178а, внесений П. Порошенком, про децентралізацію влади. За словами депутата від «Свободи» Ю. Сиротюка, перший законопроект розроблено колишньою владою й він повністю не влаштовує фракцію, у той час як у законопроекті П. Порошенка «Свобода» не згодна з пунктом, яким фактично надається офіційний статус російській мові. Ю. Сиротюк наголосив, що якщо цю норму буде вилучено із законопроекту №4178а, то «Свобода» його підтримає.

У мовному питанні позицію фракції «Свобода» підтримують ряд оглядачів ЗМІ. Вони застерігають, що у разі закріплення в Основному законі України право регіонам визначати регіональні мови, які будуть використовуватися на рівні з державною, це може в подальшому негативно позначитися на інтересах держави в культурній та ідеологічній сферах, створюючи передумови для подальшої ескалації конфліктів, подібних до Криму.

Не збирались підтримувати зміни до Конституції і комуністи. За словами лідера цієї політсили П. Симоненка, хоча ліквідуються держадміністрації на місцях, але створюється ціла вертикаль представників Президента.

У зв'язку з таким розподілом голосів «за» і «проти» щодо змін до Конституції від Президента експерти зазначають, що провести свої ініціативи через парламент главі держави буде складно. Коментуючи конституційні ініціативи П. Порошенка, політолог В. Фесенко припускає, що є ще одна тема, довкола якої буде багато дискусій – повноваження Президента. За його словами, якщо порівнювати з Конституцією 1996 р. – повноваження менші. Але, у порівнянні з Конституцією 2004 р. – повноваження Президента більші.

Таку думку поділяють більшість оглядачів ЗМІ. На їхнє переконання, зміни до Конституції від П. Порошенка можуть посилити повноваження Президента замість дотримання системи «стримувань і противаг». Згідно з діючою Конституцією, кандидатуру Прем'єр-міністра на розгляд парламенту Президент вносить «за пропозицією коаліції депутатських фракцій». У редакції ж законопроекту змін до Основного закону від П. Порошенка вказано, що кандидатура глави уряду вноситься Президентом з урахуванням пропозиції парламентської коаліції. Розширення повноважень Президента передбачене і щодо призначення та звільнення Генерального прокурора та голови СБУ. У діючій Конституції згода парламенту необхідна і при призначенні, і при звільненні Генпрокурора. А відповідно до запропонованих Президентом змін парламент не зможе перешкодити бажанню глави держави одноосібно звільнити Генпрокурора. До речі, за висновками експертів, і процедура призначення, і процедура звільнення Генпрокурора, яка запропонована Президентом, однаково протирічать висновкам Венеціанської комісії (відповідно від 17.10.2006 р. та 03.01.2001 р.). Раніше Венеціанська комісія рекомендувала Україні визначати кандидатуру Генпрокурора не за бажанням Президента, а спеціальною комісією, яка складалася б з осіб, що користуються повагою громадськості та довірою уряду. Щодо звільнення Комісія наполягала на тому, щоб підстави для такого кроку були чітко прописані в самому тексті Конституції.

Щодо глави СБУ в діючій Конституції парламент дає згоду на призначення та звільнення очільника Служби безпеки. П. Порошенко пропонує взагалі скасувати роль Верховної Ради у звільненні голови СБУ. Очевидно, це право Президент бачить як виключно одноосібне розпорядження глави держави. Остаточні кадрові привілеї закріплені у розділі про повноваження глави держави, де право Президента на звільнення глави СБУ та Генпрокурора чітко відокремлені від необхідності надання згоди з боку Верховної Ради.

Такі самі формулювання наведені і щодо голови Державного бюро розслідувань. А вплив парламенту на призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету взагалі пропонується скасувати – новообраний Президент впевнений, що це питання він може вирішувати самостійно.

У зв'язку з цим експерти роблять висновок, що концентрація одноосібного права на звільнення Генерального прокурора, глав СБУ, Антимонопольного комітету та Державного бюро розслідувань забезпечить значний вплив Президента на роботу відповідних органів. І цей факт навряд чи відповідає декларованій меті в посиленні незалежності цих органів та посиленні ролі парламенту. У пояснювальній записці до законопроекту наголошується, що однією з цілей змін до Конституції є вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління. Однак навіть поверховий аналіз документа свідчить про те, що його авторів більше хвилювало посилення повноважень Президента, аніж дотримання системи «стримувань і противаг», наголошують експерти.

Найбільш очевидно це прослідковується в кадровій політиці запропонованих змін до Конституції. Перш за все щодо призначення глави уряду. Якщо зараз роль парламентської більшості при висуненні кандидатури Прем'єра є визначальною, то у майбутньому пропозиції парламенту можуть стати лише порадою.

Саме посилення ролі Президента викликало значну критику з боку «Батьківщини». За словами голови фракції С. Соболева, необхідно терміново звернутись до Президента П. Порошенка з проханням відтермінувати розгляд проекту змін до Конституції. «Батьківщина» наполягає на тому, щоб Президент вніс новий проект змін до Конституції, який не передбачає узурпацію влади новим главою держави та передбачатиме реальну децентралізацію влади.

Головні нововведення в розділі про місцеві органи влади – поява інституту представників Президента. Пропонується така редакція: «Виконавчу владу в районах здійснюють виконавчі органи відповідних місцевих рад, у областях і районах, містах Києві і Севастополі діють представники Президента України. Особливості організації та діяльності представників Президента визначаються законом. Представники Президента призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України».

Відповідно, скасовуються посади губернаторів та глав держадміністрацій. Замість вертикалі державних адміністрацій запропоновано запровадити новий інститут представників Президента на рівні регіонів та районів.

До повноважень представників Президента у мирний час входить:

- 1) здійснення нагляду за виконанням Конституції та законів України;
- 2) здійснення нагляду за законністю і правопорядком, додержанням прав і свобод людини і громадянина;
- 3) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

А в умовах надзвичайного або воєнного стану представники глави держави спрямовують та організовують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Формально повноваження представників Президента значно зменшені у порівнянні з повноваженнями нинішніх голів державних адміністрацій. Водночас є два моменти, які теоретично надають Президентові значно більшого впливу на місцеве самоврядування.

По-перше, за запропонованими змінами, за поданням свого представника Президент може зупиняти рішення будь-якого органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської ради та їх виконавчих органів.

Одночасно глава держави має звернутися до Конституційного Суду щодо відповідності конкретного акту Основному закону. І якщо Конституційний Суд встановить, що місцевий орган самоврядування

порушив Конституцію, Президент матиме право на дострокове припинення його повноважень.

По-друге, згідно з документом, представники Президента матимуть прямий вплив на діяльність місцевих органів виконавчої влади, але призначатимуться без будь-якого впливу з боку уряду.

Нагадаємо, що на сьогодні голови державних адміністрацій призначаються і звільняються Президентом, але за поданням Кабінету Міністрів.

У зв'язку з цим експерти стверджують, що ці два пункти наводять на думку, що, в разі внесення відповідних змін до Конституції, місцева влада навряд чи стане більш самостійною. Натомість вплив на місцеві органи самоврядування може бути сконцентрований одноосібно в руках Президента. Експерти наголошують, що для реальної децентралізації необхідно змінювати не назви адміністративних одиниць чи посад. Необхідно змінювати податкове законодавство, бюджетну, судову, правоохоронну системи тощо. Щоб не виглядало як звичайна «зміна вивіски» – області пропонується назвати регіонами, голів держадміністрацій – представниками Президента.

Проте такі нововведення мають свою доцільність. Так, коментуючи ідею створення постійних представників Президента на місцях, голова Конституційної Асамблеї, Президент України в 1991–1994 рр. Л. Кравчук нагадав, що завжди залишається ряд завдань загальнодержавного характеру, які вимагають управлінської вертикалі. Однак ці постпреди не будуть мати виконавчих повноважень чи надмірних фінансів і штатів.

Що ж до адміністративної реформи, то тут вирішальне значення матиме те, як розподілять повноваження між територіальними одиницями. Президент ініціюватиме адміністративну реформу, яка передбачатиме запровадження нової системи – регіони-райони-громади. Суб'єктами адміністративно-територіального устрою країни замість областей, районів, міст, селищ тощо мають стати лише три одиниці – регіони, райони, громади. Громадою в проекті називається утворена у порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території.

Громаду, відповідно до проекту, повинен очолювати голова громади, а органами місцевого самоврядування є рада громади та виконком ради. Спільні інтереси громад району представляє районна рада та виконком райради. В області відповідно – обласна рада, а в містах – міські ради. Термін «регіони» має замінити собою «області». Кількість та назви регіонів залишаються незмінними і відповідають кількості та назвам областей.

За словами керівника Центру політико-правових реформ І. Коліушка, така трирівнева система має значно спростити систему управління. «Зараз адміністративно-територіальну систему складають села, селища, міста. Райони і райони в містах, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь. Це призводить до того, що часто ми маємо такі прецеденти, як селище на території міста», – зазначає він.

На думку експертів, максимум повноважень необхідно залишити на рівні громади. Проте серед чинного політикуму багато тих, хто намагатиметься зберегти максимум повноважень на рівні регіону. «Прихильники федералізації, керівники областей – таких людей чимало. Це удільні князьки, які хочуть зберегти максимум повноважень у своїх руках. Щоб область була столицею, яка розпоряджається ресурсами. І я думаю, що в депутатському корпусі таких людей багато. А навіщо їм віддавати усе громадам?» – підкреслив політолог В. Фесенко.

Експерти припускають, що саме від розподілу повноважень між регіоном, районом та громадою залежатиме успіх та ефективність адміністративної реформи.

Коментуючи ініціативи глави держави, експерти зазначають, що впродовж останніх років було кілька спроб здійснити конституційну реформу, але жодна з них не була звершена. Тож запропонована схема розподілу повноважень навряд чи стане остаточною. Загалом для більшості експертів очевидно, що автори документа не розраховували на підтримку законопроекту у Верховній Раді. І тим більше не вірили в його перспективу у майбутньому. На це вказують і терміни його підготовки, і багато неточностей і навіть суперечностей у самому тексті. Законопроект носить швидше символічний характер і має лише засвідчити ініціативу П. Порошенка щодо внесення змін до Конституції.

Одразу після реєстрації у Верховній Раді законопроект був відправлений на експертизу до Венеціанської комісії. І, з урахуванням навіть суто процедурних моментів, у реальному житті ці зміни до Конституції зможуть з'явитися не раніше наступного року.

У зв'язку з цим ряд правників ініціюють створення нової Конституційної комісії для розробки комплексної Концепції оновлення Конституції України. «Конституційна комісія, на відміну від попередніх аналогів, повинна складатися із представників усіх гілок влади – парламенту, уряду, Конституційного та Верховного судів – практиків і теоретиків конституційного права, експертного та наукового середовища, політиків, моральних авторитетів. Іншими словами – представляти найширші верстви суспільства та не бути підпорядкованою жодному державному органу», – зазначає С. Різник, голова Центру конституційних ініціатив, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Львівського національного університету ім. І. Франка.

За його словами, опираючись на народний мандат гаранта Конституції, Президенту потрібно зобов'язати Конституційну комісію, як незалежний консультативно-установчий орган, обмеживши її загальними директивами та розумним строком роботи до одного року, – підготувати комплексну Концепцію оновлення Конституції України. При цьому, щоб не повторювати попередніх помилок учасників конституційного процесу, працюючи над Концепцією, Конституційна комісія має:

– враховувати історичні, національні, ментальні та релігійні особливості українського народу, не копіюючи зарубіжні конституційні положення;

– узгоджувати не текст Конституції, а її зміст, уникаючи беззмістовних, двояких та незрозумілих формулювань;

– не залишати жодної зобов'язуючої конституційної норми без сформульованої санкції за її невиконання;

– окрім Концепції внесення змін до Конституції, запропонувати свій план або механізм її реалізації.

Експерти також наголошують, що, одночасно із забезпеченням роботи Конституційної комісії, слід розпочати активну просвітницьку діяльність щодо роз'яснення сутності та відновлення авторитету Конституції України. Для того, щоб оновлення Конституції дало результати, якщо не увесь народ, то хоча б його провідна частина має зрозуміти сутність ідеї конституціоналізму, що полягає у внутрішньому обмеженні сильної зовні державної влади, заради прав та інтересів людини й громадянина.

Таким чином, зміни до Конституції України від Президента П. Порошенка активізували політичну й експертну еліту українського суспільства щодо цього питання. У цьому контексті можна дійти висновків, що наступні позачергові вибори до парламенту проводитимуться під гаслами конституційної реформи. Для виборців важливо знати, що вони цього разу будуть обирати парламент не лише як орган законодавчої влади, для прийняття законів, – а й орган влади установчої, для прийняття оновленої Конституції. І від їхнього вибору також буде залежати формат внесення конституційних змін, що відбивають інтереси народу України та його держави, спрямованих на уникнення перетягування повноважень між різними владними інституціями (*Матеріал підготовлено за інформацією таких джерел: Офіційне інтернет-представництво Президента України Петра Порошенка (<http://www.president.gov.ua>); Офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://w1.c1.rada.gov.ua/>); Інформаційне агентство «Українські Національні Новини» (<http://www.unn.com.ua>); Українська правда (<http://www.pravda.com.ua>); Західна інформаційна корпорація (<http://zik.ua/>); ТСН.ua (<http://tsn.ua>); Лівий берег (<http://lb.ua>); Galnet.org. (<http://galnet.org/news/160946-yaki-zminy-do-konstytutsiji-zaproponuvav-poroshenko>).*

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Верховна Рада України 3 липня підтримала процедуру розгляду запропонованих Президентом змін до Конституції щодо децентралізації влади. За включення до порядку денного парламенту законопроекту № 418а «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів

державної влади та місцевого самоврядування)» проголосувало 277 депутатів.

Зміни до Конституції щодо децентралізації влади були одним із ключових пунктів передвиборної програми П. Порошенка та є одним з основних етапів мирного плану Президента щодо врегулювання ситуації на Донбасі. Передбачається, зокрема, введення інституту представників Президента на місцях замість голів обласних та районних державних адміністрацій.

«Зміни до Конституції, які вносяться сьогодні на ваш розсуд – це тема набагато ширша, ніж просто державний устрій, форма правління чи баланс між гілками влади. Це відповідь на питання бути чи не бути єдиній, соборній, неподільній Україні. Це справа війни і миру, яка вперше так стоїть в українській історії. І це найголовніша частина мого мирного плану», – зазначив глава держави під час представлення проекту у Верховній Раді.

Він підкреслив, що Конституційна реформа є одним з нагальних питань сьогодення, з яким представники влади не мають права зволікати.

Президент підкреслив, що вперше головним у змінах до Конституції є широке делегування повноважень на місця – у громади, райони, регіони. «Переважна більшість змін стосується саме децентралізації влади. Посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування та його фінансових можливостей», – зазначив він.

«Запропонована нами децентралізація звірена з європейським досвідом. Це протитрута проти федералізації. Україна була, є і буде унітарною державою», – додав глава держави.

Серед основних змін П. Порошенко назвав принцип формування влади – знизу, зосередження повноважень на базовому рівні місцевих громад, обрання місцевих голів на місцях, визначення щодо використання мов тощо.

Разом з тим він підкреслив, що єдиною державною мовою залишається українська. «Ми маємо тверду, переконливу більшість на користь єдиної державної мови, але в демократичному, європейському суспільстві не можемо не поважати прав меншості. Саме тому сільські, селищні, міські, районні і обласні ради отримують право надавати в межах своїх територій і в межах своєї компетенції спеціальний статус російській та іншим мовам», – зазначив Президент.

Таке рішення він назвав розумним компромісом, яке «зробить Україну сильнішою, нацією – згуртованішою та зніме спекуляції на мовну тему з порядку денного».

Глава держави подякував Голові ВР, Прем'єр-міністру, Уряду, народним депутатам та всім, хто долучився до участі в розробці змін до Основного закону. Він зазначив, що проект отримав підтримку всіма учасниками процесу. «Я впевнений в тому, що ця Конституція наближає нас до Європи. В цьому контексті для мене є дуже важливою підтримка мого проекту з боку Венеціанської комісії, – сказав він. – Ми говорили про зміни до Конституції, про децентралізацію і мали абсолютну, цілковиту підтримку цього проекту».

П. Порошенко також висловив переконання, що ухвалення та імплементація змін до Конституції стане надійним засобом врегулювання кризи на Донбасі, наблизить владу до людей по всій країні. «У першу чергу, нам через інструменти мирного плану треба боротися за серця тих, хто живе на Донбасі. Це стане нашої перемогою і ми з випробувань останнього часу вийдемо сильними та згуртованими, якими ще ніколи не були до цього», – резюмував Президент *(Офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/30724.html>)). – 2014. – 3.07).*

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Конституція України, прийнята на п'ятій черговій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, сьогодні діє як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили. Належне застосування усіх положень Основного Закону є невід'ємною ознакою демократичного розвитку держави та ефективного функціонування вищих органів публічного управління.

Українська практика застосування конституційних норм неодноразово ставала підґрунтям для ініціювання змін до Конституції України. У Верховній Раді України, починаючи з 28 червня 1996 року, до сьогодні було зареєстровано більше десятка проектів законів України про внесення змін до Конституції України. Окремі законопроекти передбачали виключно точкове вдосконалення тих чи інших положень Основного Закону, при цьому деякі з них мали на меті докорінно реформувати державу.

Як наслідок, до Конституції України було внесено зміни законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV було запроваджено концептуальні зміни до організації функціонування вищих органів державної влади в Україні та привнесено до форми державного правління елементи парламентсько-президентської республіки. Разом з тим, зазначені зміни було протиправно визнано неконституційними Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Конституційним Судом України було прийнято рішення про відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, тобто у редакції її прийняття 28 червня 1996 року.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952-VI мав на меті вирішити неузгодженості у зв'язку із прийняттям зазначеного Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. Закон України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» від 19 вересня 2013 року № 586-VII стосувався виключно реформування конституційно-правового статусу Рахункової палати.

Рішення про відновлення редакції норм Конституції України 28 червня 1996 року, прийняте Конституційним Судом України, стало предметом досить жорсткої й фахової критики як вітчизняних, так і міжнародних експертів. Так, на неприпустимість такого способу внесення змін до Конституції України було звернуто увагу Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) у Висновку від 17 – 18 грудня 2010 року (CDL-AD(2010)044). Більше того, Венеціанською Комісією звернуто увагу на порушення легітимності органів державної влади в умовах відновлення редакції норм Конституції України 28 червня 1996 року.

Супільно-політичні процеси в Україні протягом листопада 2013 року – лютого 2014 року обумовили прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII. Цим Законом відновлено дію окремих положень Конституції України зі змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII. Таким чином, сьогодні діє Конституція України із врахуванням змін від 8 грудня 2004 року, що передбачає функціонування в Україні парламентсько-президентської форми державного правління.

Зміни до Конституції України, внесені 8 грудня 2004 року, передбачали суттєве посилення повноважень та ролі Верховної Ради України у системі «стримувань і противаг». Одночасно із запровадженням парламентського способу формування Кабінету Міністрів України було запропоновано окремі інші інструменти функціонування держави як парламентсько-президентської республіки. Разом з тим такі зміни не мали комплексного характеру, що стало предметом критики вітчизняними та міжнародними експертами. Зокрема, у Висновку Венеціанської Комісії від 10 – 11 червня 2005 року (CDL-AD(2005)015) було висловлено ряд зауважень змістовного характеру до нової редакції Конституції України. Висловлені зауваження можуть і мають стати основою для подальшого вдосконалення положень Основного Закону України.

Проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в областях і районах.

Необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами є вкрай важливим й економічно доцільним. На актуальність цього питання неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, вітчизняні науковці і практики конституціоналісти.

Органи місцевого самоврядування повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення, які можуть бути вирішеними найбільш ефективно саме на відповідному рівні. З точки зору політичної та соціальної доцільності, одночасно з відповідними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення.

2. Мета і цілі прийняття законодавчого акта

Метою запропонованих змін є вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади відповідно до засад функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління, а також реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування.

3. Загальна характеристика та основні положення акта

Проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України» чітко, повно, системно та однозначно запропоновано вдосконалити конституційні засади функціонування Верховної Ради України як єдиного законодавчого представницького органу, уточнити окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України, Кабінету Міністрів України та прокуратури, а також реформувати систему місцевого самоврядування і засади організації державної влади в областях і районах.

Зокрема, актуалізуються конституційні норми щодо статусу парламентської коаліції у Верховній Раді України, принципів її утворення, участі у формуванні Кабінету Міністрів України та іншої діяльності. Гарантується діяльність парламентської опозиції у Верховній Раді України, сформованої у порядку та з повноваженнями, визначеними законом про Регламент Верховної Ради України.

Відповідно до зауважень Венеціанської Комісії, висловлених у Висновку від 10 – 11 червня 2005 року (CDL-AD(2005)015), вилучено положення Конституції України щодо застосування партійно-імперативного представницького мандата для народних депутатів України, а також позбавлено органи прокуратури України функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Законопроектом конкретизовано окремі повноваження Президента України, в тому числі щодо реалізації ним повноважень як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, гаранта державного

суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Переважна більшість запропонованих змін стосуються саме децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. 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. Закріплено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.

Змінами вилучаються з конституційного регулювання обласні та районні державні адміністрації. Натомість основні повноваження мають бути зосереджені на базовому рівні (село, селище, місто). Разом з тим, передбачається утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Голова обласної ради, голова районної ради має обиратись зі складу депутатів відповідної ради та очолювати її виконавчий орган.

У регіонах і районах пропонується запровадити інститут представників Президента України, які на відповідній території здійснюватимуть нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, координуватимуть взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади, спрямовуватимуть та організовуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану, здійснюватимуть інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Одночасно з реформуванням статусу органів місцевого самоврядування конкретизуються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено вимогу регулювання законом умов та порядку утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах районів.

4. Стан нормативно-правової бази

Основу нормативно-правової бази у даній сфері становить Конституція України.

Законопроект у відповідній редакції раніше до Верховної Ради України не подавався.

Законопроект відповідає вимогам частини другої статті 156, статей 157 та 158 Конституції України.

Прийняття запропонованих у законопроекті змін до Конституції України не призведе до порушення міжнародних зобов'язань України.

У законопроекті відсутні положення (або подібні до них), які в раніше

наданих висновках та прийнятих рішеннях Конституційного Суду України визнавалися такими, що скасовують чи обмежують права та свободи людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Законопроект не потребуватиме прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі редакційно уточнюючого характеру.

Прийняття законопроекту не потребує викликаного системною єдністю норм Конституції України одночасного внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у статті 156 Конституції України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України.

Прийняття законопроекту не потребує проведення всеукраїнського референдуму та, відповідно, виділення коштів з Державного бюджету України для його проведення.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта

Прийняття запропонованого проекту Закону сприятиме налагодженню більш ефективного конституційно-правового механізму функціонування вищих органів державної влади, збалансування конституційних повноважень різних суб'єктів в системі «стримувань і противаг», а також утвердженню якісно нових засад функціонування системи органів місцевого самоврядування.

Глава Адміністрації

Президента України

Б. ЛОЖКІН

*(Офіційний веб-портал Верховної Ради України
(http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513). – 2014. – 2.07).*

Закон України

Про внесення змін до Конституції України

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141), такі зміни:

1. Статтю 81 викласти у такій редакції:

«Стаття 81. Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі:

- 1) складення повноважень за його особистою заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто;
- 6) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть»;

2. Частину другу статті 82 викласти у такій редакції:

«Верховна Рада України є повноважною за умови обрання і складення присяги не менше як двома третинами народних депутатів України від її конституційного складу».

3. Статтю 83 викласти у такій редакції:

«Стаття 83. Чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року.

Позачергові сесії Верховної Ради України, із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі оголошення указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану.

У Верховній Раді України на основі узгодження політичних позицій формується парламентська коаліція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Парламентська коаліція у Верховній Раді України відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції України вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Парламентська коаліція у Верховній Раді України формується протягом тридцяти днів з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом тридцяти днів з дня припинення діяльності парламентської коаліції у Верховній Раді України.

У Верховній Раді України гарантується діяльність парламентської опозиції.

Організація і порядок діяльності парламентської коаліції та парламентської опозиції у Верховній Раді України встановлюються законом про Регламент Верховної Ради України».

4. Статтю 85 викласти у такій редакції:

«Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції;

2) призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених статтею 73 цієї Конституції;

3) прийняття законів;

4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією;

8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпичменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції;

11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України; призначення, вирішення питання про відставку за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, звільнення їх з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України;

12¹) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Голови Служби безпеки України;

12²) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Голови Державного бюро розслідувань; висловлення недовіри Голові Державного бюро розслідувань, що має наслідком його відставку з посади;

13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону;

14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;

15) прийняття закону про Регламент Верховної Ради України;

16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;

17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;

27) обрання суддів безстроково;

28) призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання».

5. Частину третю статті 88 викласти у такій редакції:

«Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені цією Конституцією, у порядку, встановленому законом про Регламент Верховної Ради України».

6. Статтю 90 викласти у такій редакції:

«Стаття 90. Повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо:

1) протягом тридцяти днів у Верховній Раді України не сформовано парламентську коаліцію відповідно до статті 83 цієї Конституції;

2) протягом шістдесяти днів після складення Кабінетом Міністрів України повноважень відповідно до частини першої статті 115 Конституції України або відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України;

3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради України, його заступниками та головами парламентських фракцій у Верховній Раді України.

Повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом одного року з дня її обрання.

Повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України».

7. Статтю 106 викласти у такій редакції:

«Стаття 106. Президент України:

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;

8¹) достроково припиняє повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному цією Конституцією;

9) вносить за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

9¹) погоджує подання Прем'єр-міністра України про призначення Верховною Радою України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

9²) призначає на посади та звільняє з посад Голову Антимонопольного комітету України, голів і членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг;

10) призначає на посади та звільняє з посад представників Президента України в регіонах та районах;

11) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Генерального прокурора України;

12) вносить подання про призначення на посаду та звільнення з посади Верховною Радою України Голови Національного банку України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Служби безпеки України;

14¹) призначає на посаду та звільняє з посади Голову Служби зовнішньої розвідки України;

14²) призначає на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняє з посади Голову Державного бюро розслідувань;

15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняє дію рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції

України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України;

23) утворює суди у визначеному законом порядку;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання».

8. Частину п'яту статті 107 викласти у такій редакції:

«До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Голова Служби зовнішньої розвідки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України».

9. Доповнити Конституцію України новою статтею 107¹ такого змісту:

«Стаття 107¹. У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах.

Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Представники Президента України на відповідній території:

1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

3) спрямовують та організують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;

4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому.

Рішення представників Президента України, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, скасовуються Президентом України.

Особливості організації та діяльності представників Президента України в регіонах і районах визначаються законом».

10. Статтю 114 викласти у такій редакції:

«Стаття 114. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри.

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді України.

Члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, яке погоджене з Президентом України.

Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України».

11. Статтю 118 виключити.

12. Статтю 119 виключити.

13. Пункт 5 частини першої статті 121 виключити.

14. Частину першу статті 122 викласти у такій редакції:

«Стаття 122. Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади».

15. Статтю 132 викласти у такій редакції:

«Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

16. Статтю 133 викласти у такій редакції:

«Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади.

Умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах регіонів визначаються законом.

Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Статус та адміністративно-територіальний устрій міста Києва як столиці України та міста Севастополя визначаються окремими законами України.

Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території».

17. Статтю 139 виключити.

18. Статтю 140 викласти у такій редакції:

«Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю 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.

Органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова громади – сільський, селищний, міський голова; рада громади – сільська, селищна, міська рада; виконавчий орган ради.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад району, є районна рада та її виконавчий орган.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад області, є обласна рада та її виконавчий орган.

Питання організації управління районами в містах, а також утворення, реорганізації та ліквідації районів у містах належить до компетенції відповідних міських рад.

Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності.

Органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, здійснюють визначені законом повноваження, які, виходячи з обсягу і характеру завдань, вимог досягнення ефективності та економії, найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні.

Особливості організації місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Сільські, селищні, міські ради можуть наділяти органи самоорганізації населення частиною компетенції своїх виконавчих органів».

19. Статтю 141 викласти у такій редакції:

«Стаття 141. Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються жителями громад на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Порядок формування районних та обласних рад повинен забезпечувати представництво громад.

Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Сільська, селищна, міська, районна, обласна рада, сільський, селищний, міський голова, обрані на позачергових виборах, здійснюють свої повноваження до обрання нового складу ради, сільського, селищного, міського голови на наступних чергових виборах.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Статус сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів місцевих рад, їхні повноваження визначаються законом.

Голова районної ради обирається зі складу депутатів ради та очолює її виконавчий орган. Районна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.

Голова обласної ради обирається зі складу депутатів ради і очолює її виконавчий орган. Обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради».

20. Статтю 142 викласти у такій редакції:

«Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, надходження місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків, земля, природні ресурси, що є у власності сільських, селищних, міських громад, а також об'єкти, що є у власності районних і обласних рад.

Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України.

Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

21. Статтю 143 викласти у такій редакції:

«Стаття 143. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції.

Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть у порядку, визначеному законом, надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російській мові, іншим мовам національних меншин України.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності».

22. Статтю 144 викласти у такій редакції:

«Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Дія рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції

України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності законам України в порядку і у строки, визначені законом, зупиняються представниками Президента України у відповідному регіоні чи районі з одночасним зверненням до суду.

Встановлене висновком Конституційного Суду України порушення рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування Конституції України є підставою для дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування».

23. Доповнити статтю 151 новою частиною третьою такого змісту:

«Конституційний Суд України за зверненням Президента України дає висновок про порушення Конституції України рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування».

П. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його офіційного опублікування, за винятком змін до пункту 28 частини першої статті 85, пунктів 8¹, 10, 16 частини першої статті 106, статей 107¹, 118, 119, 132, 133, 139 – 144 Конституції України, які набирають чинності з дня набуття повноважень сільськими, селищними, міськими головами, місцевими радами, обраними на наступних чергових виборах.

Голова Верховної Ради України (*Офіційний веб-портал Верховної Ради України* (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513), – 2014. – 2.07).

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

На розгляд Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 57 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р. № 5029-VI, повідомила прес-служба КСУ.

Як мовиться в повідомленні, наразі здійснюється його опрацювання секретаріатом КСУ.

Цей закон, який неформально називають «мовним законом Ківалова – Колесніченка» за прізвищами депутатів-авторів, викликав безліч суперечок і масових акцій із заворушеннями – спершу після його ухвалення, а потім після спроби Верховної Ради скасувати його цього року.

Верховна Рада 23 лютого визнала цей мовний закон таким, що втратив чинність. Це рішення викликало обурення громадськості в низці регіонів України і критику за кордоном. 3 березня виконувач обов'язків Президента О. Турчинов заявив, що не підпише рішення Верховної Ради про скасування

закону, і таким чином він діятиме далі. А 4 березня парламент створив тимчасову спеціальну комісію для підготовки проекту нового закону про розвиток і застосування мов в Україні.

Закон України «Про засади державної мовної політики» встановлює, що державною мовою є українська, але водночас істотно розширює використання регіональних мов. За словами критиків, закон по суті передбачає утиски державної української мови й натомість переваги для однієї з мов меншин, а саме російської. Цей закон, ухвалений 2012 р. голосами більшості зі значними порушеннями процедури розгляду, зокрема, картками відсутніх депутатів, викликав значні протести, так звані Мовні майдани.

(Radio *Свобода*
(<http://www.radiosvoboda.org/content/article/25452829.html>). – 2014. – 10.07).

П. Пилипенко, завкафедри Львівського національного університету ім. І. Франка,
д-р юрид. наук, проф.

Юридичні аспекти мовного питання в Україні

Мовне питання в Україні завжди було об'єктом особливої уваги. Хоча проблеми як такої в Україні не існує.

Преважна більшість громадян нашої держави байдуже ставляться до того, хто якою мовою розмовляє. Але деякі російськомовні мешканці, особливо у східних регіонах, схильні вважати, що існує потреба встановлення другої офіційної мови.

Власне, на цьому і відбуваються відповідні політичні інсинуації, які часто призводять до різного роду протистоянь між окремими регіонами нашої країни. Якщо взяти до уваги, що в цю штучну внутрішню «боротьбу» втручаються ще й російські «захисники» скривджених «русскоязычных» громадян, яким нібито забороняють розмовляти їх рідною мовою, то проблема набирає не зовсім приємних, а подекуди й небезпечних масштабів.

Як засвідчують приклади попередніх виборчих кампаній і особливо останні події, які відбуваються у східних регіонах і пов'язані з так званими «референдумами» у Донецькій та Луганській областях, проблема мови є надуманою. Серед тих вимог, які виставляються самопроголошеними «республіками» до української влади мовне питання не потрапляє навіть до переліку десяти найважливіших. Саме з огляду на ці обставини дивними і не прийнятними виглядають заяви деяких найвищих посадовців нашої держави, у яких вони обіцяють на законодавчому рівні надати російській мові якійсь «спеціальний» статус і навіть надати право органам влади на місцях встановлювати для певних територій російську мову офіційною.

Відомо, що держава є сильною тоді, коли здатна відстояти усі ті атрибути, які характеризують її як суверенне утворення. Ідеться перед усім про незалежність, територію, недоторканність кордонів, а також закріплені в основному законі державні символи – герб, прапор і гімн. Визначальною для

держави вважається також визнана на конституційному рівні офіційна мова якою зазвичай розмовляє титульна нація. Суверенітет держави власне і полягає у тому, щоб усі ці позиції були збережені і захищені від будь-якого внутрішнього чи зовнішнього втручання.

На жаль, українська держава не зовсім чітко усвідомлювала для себе важливість захисту тих основних пріоритетів, які гарантують її суверенітет. Одним із проявів слабкості державної влади стало недотримання вимог Основного закону щодо державної мови України. Конституція України у ст. 10-й проголошує українську мову державною в Україні, тобто жодна інша мова, яка використовується на теренах нашої держави, не може без внесення змін до Основного закону претендувати на отримання статусу державної мови. Це елементарне правило, яке відоме кожному студенту юридичного факультету вже на першому курсі. Жодним законом Верховної Ради України не може вирішуватись питання про встановлення в Україні іншої державної мови, а тим паче, не можна делегувати це право органам місцевого самоврядування чи органам виконавчої влади на місцях. Те, що Конституція України у тій же 10-й статті вказує на можливість законодавчого регулювання застосування мов у нашій державі не слід сприймати як право законодавчого органу розширювати перелік державних мов. Йдеться лише про регламентацію застосування мов в Україні.

Отже, будь-який законодавчий акт, де йтиметься про визнання статусу державної мови за іншою крім української вважатиметься не конституційним. За нормальних обставин, коли б в Україні функціонував «справжній» Конституційний Суд такого роду закон не мав би права на існування.

Сьогодні у нас продовжує діяти Закон України від 03.07.2012 р. з промовистою назвою «Про засади державної мовної політики». Навіть назва цього закону викликає застереження. Як можна визначити засади державної мовної політики, якщо вони вже сформульовані в Основному законі. На виконання ч. 5 ст. 10 Конституції України закон мав би принаймні носити назву щось на зразок – «Про застосування мов в Україні» аби відповідати вимогам законності і правилам співвідношення нормативних актів різної юридичної сили.

У преамбулі згаданого акта записано, що засади державної мовної політики визначаються ним відповідно до положень Конституції України, Декларації прав національностей, Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».

Як саме Закон «Про засади державної мовної політики» відповідає вимогам Закону «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» спробуємо, власне, і проілюструвати на деяких прикладах співставлення цих двох актів із використанням тексту самої Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Чимало «борців» за другу державну мову в Україні зазвичай апелюють до положень «Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (далі – Хартія), наголошуючи на тому, що її вимоги порушуються українською

владою і як наслідок страждають переважно російськомовні громадяни. Такі заяви лунають із Російської Федерації, яка, до речі, на відміну від України саму Хартію навіть не спромоглася ратифікувати.

Коли опрацювати текст Хартії, то складається враження, що усі ті глашатаї, які найбільше кричать про її недотримання, ніколи не читали тексту цього документа

Європейську хартію регіональних мов або мов меншин було підписано від імені України 2 травня 1996 року. у м. Страсбурзі і ратифіковано Законом України від 15 травня 2003 року № 802- IV.

У преамбулі цього акту зазначається, що держави-члени Ради Європи, підписуючи Хартію враховують, що право на використання регіональних мов або мов меншин у приватному та суспільному житті є невід'ємним правом відповідно до принципів проголошених у Міжнародному Пакті ООН Про громадянські і політичні права, та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основних свобод людини. У Хартії підкреслюється важливість міжкультурного діалогу і багатомовності й наголошується, що охорона і розвиток регіональних мов та мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх..

Юридично значимими є також оригінальні тлумачення термінів, які подаються у ст. 1-й Хартії. Термін «регіональні мови або мови меншин» означає мови, які традиційно використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та відрізняються від офіційної мови цієї держави.

Курсивом ми виділили навмисно саме ту частину тексту, де як видається закладено визначальний аспект, яким характеризується поняття – регіональної мови або мови меншин. Тобто, йдеться про мову, яка власне використовується в межах відповідної території. Більше того, у зазначеному контексті – регіональні мови або мови меншин, слід розглядати як одне поняття, а не два різні: окремо – регіональні мови й окремо – мови меншин.

Такий висновок прослідковується з наступних тлумачень термінів, які містить вже цитована вище ст. 1-й Хартії. Зокрема, територією, на якій використовується регіональна мова або мова меншин є географічна місцевість, де така мова є засобом спілкування певної кількості осіб, яка виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів, передбачених Хартією.

Тобто, регіональною мовою або мовою меншин може вважатися лише така, яка властива для певної географічної місцевості. А отже, якщо такі територіальні параметри не є чітко визначеними і відповідна мова, як засіб спілкування певної категорії осіб виходить поза просторові межі зазначені у Хартії, то вона не може претендувати на особливі охоронні заходи щодо неї з боку держави.

І ось тут, у переліку визначення термінів, що містяться у ст. 1-й Хартії є ще одне поняття – нетериторіальні мови. Такими вважаються зокрема, мови, якими користуються громадяни держави і які відрізняються від мови, що

використовується рештою населення держави але які, не зважаючи на їхнє традиційне використання в межах території держави не можуть вважатися найбільш поширеними в межах конкретної місцевості цієї держави.

З цього визначення не важко зробити висновок, що стосовно нашої держави термін нетериторіальна мова цілком характеризує російську мову, яка за сферою свого найбільшого поширення в Україні не має якогось конкретного просторового використання для певної географічної місцевості. Вона, як відомо у більшій або меншій мірі використовується на усій території держави. Тут, щоправда, слід зазначити, що визначення певної мови нетериторіальною мовою не тягне за собою якихось обмежень щодо послаблення гарантій її захисту й охорони у порівнянні з іншими мовами, які є поширеними на території України. У п. 5 ст. 7-ї Хартії, зрештою, наголошується на цьому аспекті, однак, тут відзначається, що характер і масштаби заходів, яких необхідно вжити на виконання вимог Хартії щодо регіональних мов або мов меншин стосовно нетериторіальних мов повинні визначатися гнучко, з урахуванням потреб і побажань та з поважанням традицій і характерних рис тих груп, які користуються відповідними мовами.

Зазначивши у такий спосіб відповідні статті Хартії ми зовсім не мали на меті знівелювати чи применшити авторитет та значення якоїсь із мов з огляду на те, чи належить вона до розряду регіональних мов або мов меншин, чи до нетериторіальних мов. Просто, у контексті з'ясування юридичних аспектів вирішення мовного питання в Україні важливо прослідкувати, як власне дотримано було правові вимоги щодо співвідношення національного законодавства у цій сфері та міжнародних актів.

Отже, Хартія у ст. 3-й вказує, що Договірна Держава у своєму акті про прийняття чи затвердження цього документа визначає кожен регіональну мову або мову меншин чи офіційну мову яка менш широко використовується на всій її території або частині території до якої застосовуються відповідні положення зазначені у ній. І на виконання цієї вимоги Закон України Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин у п. 2 визначив такими: білоруську, болгарську, гагаузьку, грецьку, єврейську, кримськотатарську, молдавську, німецьку, польську, російську, румунську, словацьку та угорську. Всього 13 мов, серед яких і російська, хоч за усіма ознаками, характер її поширення та використання дає підстави вважати, що найбільш для неї пасував би статус нетериторіальної мови.

У Законі «Про засади державної мовної політики» при визначенні регіональних мов або мов меншин України, щодо яких застосовуються заходи, спрямовані на використання таких мов, налічується вже 18 позицій, тобто на п'ять більше. І це при тому, що замість єврейської тут закономірно вказана ідиш, а замість грецької – новогрецька. Натомість з'явилися деякі доволі екзотичні мови, як то русинська і кримчацька. При цьому, цікаво, що порядок розташування мов національних меншин у вказаному переліку, як і у Законі «Про ратифікацію Хартії», збережено алфавітний, за винятком російської мови. Для неї тут відведено чомусь першу позицію. Видається, що

такий «привілей» виглядає принаймні не зовсім коректним щодо тих національних меншин, для яких рідними є інші мови.

Зрештою, на таких деталях можна було б не акцентувати увагу, якби у самій Хартії не передбачалась необхідність будь-якої сторони цього акта в разі коли вона розширить перелік мов національних меншин у порівнянні з тим, що визначений ратифікаційним документом повідомляти про це Генерального секретаря. Чи було зроблено відповідне повідомлення українською стороною доказів віднайти не вдалося.

Ще один принциповий момент, що яскраво засвідчує порушення засад співвідношення міжнародного та національного законодавства, чітко прослідковується за текстом викладу п. 2 ст. 4-ї Закону «Про засади державної мовної політики», де, зокрема, зазначено: «Якщо чинним міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті що передбачені у законодавстві України про мови, то застосовуються норми, які містять більш сприятливі положення щодо прав людини»?!

Таке формулювання насправді є доволі дивним і вочевидь не повинне мати права на існування. По-перше, тому що воно вибудовується на порівнянні прав людини, а міжнародна спільнота, як відомо виходить із принципів рівності усіх людей та їхніх прав. А по-друге, у такій редакції п. 2 ст. 4-ї суперечить ст. 19-й Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р., яка гласить: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору».

Як бачимо, поширений за радянських часів принцип «мета виправдовує засоби» успішно спрацював і в цьому випадку. Таке враження, що задля вдоволення якихось своїх кон'юктурних інтересів законодавці при ухваленні закону Про засади державної мовної політики вдалися фактично до свідомого порушення загальноприйнятих у цивілізованому світі принципів про співвідношення міжнародних і національних актів та всупереч вітчизняному законодавству, лиш би отримати бажаний результат.

Співставляючи і далі Закон «Про засади державної мовної політики» та Хартію, можна віднайти ще чимало взаємосуперечливих підходів до вирішення проблеми регіональних мов або мов меншин кожним із цих документів.

Наприклад, положення закону про те, «що за рішенням місцевої ради найменування органів влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій можуть виконуватись державною та регіональною мовою, як і напис на їхніх печатках та штампах, офіційних бланках і табличках», зовсім не вписується у норми Хартії. Так само, як не відповідає міжнародному акту передбачене законом «право засновників приватних навчальних закладів усіх освітніх рівнів визначати самостійно мову навчання». Чимало суперечливих положень спостерігається при співставленні тих статей закону і Хартії, де викладені правила використання

регіональних мов або мов меншин у сфері судочинства, юридичної діяльності тощо.

Очевидно, що немає потреби зайвий раз цитувати усі ті положення закону, які суперечать Конституції України та міжнародним договорам у яких наша держава є повноправною стороною. Його потрібно відмінити кінцево, тобто Президенту України слід поставити свій підпис під відповідним Законом Верховної Ради, що був свого часу проголосований але залишився не підписаним. Щоправда, тут логічно постає запитання: «А яким чином слід вирішувати мовну проблему в Україні, що б раз і назавжди й без будь яких можливостей на подальші спекуляції на цьому питанні?»

Не вдаючись до чергових дискусій, спробуємо скористатись досвідом вирішення аналогічного питання як воно є, у наших двох найближчих сусідів – Росії та Польщі. Отже, північний сусід, не зважаючи на федеративний устрій держави та наявність доволі широкого розмаїття національностей і народів, що населяють найбільшу країну світу й очевидно мають якісь претензії на власну мову вирішив цю проблему у доволі простий спосіб. У Конституції РФ статті про державну мову немає взагалі, а отже й мовного питання не існує, як такого.

Польські ж законодавці у своєму Основному законі який, до речі, був ухвалений роком пізніше Конституції України вирішили це питання як видається дуже толерантно. У ст. 27-й вони записали: «В польській республіці керівною мовою є польська мова. Це правило не порушує прав народних меншин, що виникають з ратифікованих міжнародних договорів». Ось так, ефектно і виразно. Без будь-яких натяків на проблеми використання мов національних меншин. Польська мова є офіційною, а щодо решти – дивись Хартію та інші ратифіковані міжнародні договори.

З цих двох прикладів зрозуміло, що російський варіант нам не підходить. Адже знову можна потрапити у ту пастку, що маємо й тепер. Різного роду політичні сили та несвідомі громадяни вимагатимуть ухвалення закону про надання російській мові офіційного статусу, оскільки нічого немає у Конституції. Польський варіант є цілком прийнятним, однак його втілення на практиці може наштовхнутися на вже відомі нам перешкоди, що пов'язані з необхідністю заручитись підтримкою трьохсот народних депутатів. Натомість зібрати кваліфіковану більшість голосів аби вилучити зі ст. 10-ї Основного закону останній, 5-й абзац цілком, як видається посильна справа. У такий спосіб ми питання мови і особливо другої державної мови знімемо з порядку денного раз і назавжди. Верховенство Конституції як гарантія того, що ніяким іншим законам чи підзаконним актом, у тому числі й рішенням органів місцевого самоврядування не можна буде порушити норму про те, що державною мовою в Україні є українська мова.

P.S. Повернутись ще раз до проблем співвідношення міжнародних та вітчизняних актів змусило нас подання до Верховної Ради України проекту змін до Конституції нашої держави. Тут привертає увагу пропозиція надання органами місцевого самоврядування права встановлювати на відповідних територіях спеціальний статус для російської мови.

Видається, що перш ніж ставити таке питання потрібно насамперед внести зміни до закону про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, оскільки у цьому нормативному акті російська мова фігурує серед регіональних мов. Крім того, за термінологією Хартії офіційні мови, якщо їх визнано такими декілька у державі є рівноправними. Отже, за таких обставин російська мова фактично прирівнюється до української державної мови. І навіть попри термінологічні відмінності – «офіційна» чи «державна» не змінюють сутності їхнього юридичного становища. Тому важливо при голосуванні за запропоновані зміни до Основного закону ретельно проаналізувати усі «за» і «проти» такого рішення з огляду на майбутню перспективу використання мов в Україні. Адже так може трапитись, як це уже було, наприклад з позбавленням свого часу певних особистостей високого звання Героя України, коли «зацікавлені» особи у судовому порядку будуть вирішувати питання функціонування державної мови у нашій державі. Чи не стане це колись підставою для чергових сепаратистських заворушень? Наслідки ми вже бачимо (*Високий Замок* (http://www.wz.lviv.ua/blogs/pylyp_pylypenko/127835). – 2014. – 17.07).

Президент України П. Порошенко вніс пропозиції до прийнятого Верховною Радою 19 червня Закону «Про правовий статус осіб, які вимушено залишили місце проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя або обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України», повідомляють ЗМІ з посиланням на інформацію представників ВР.

Зокрема, у пропозиціях до проекту, розміщених на офіційному сайті Верховної Ради, Президент пояснює, що не може підписати закон через ряд причин.

Серед іншого, на думку Президента, Закон не визначає порядок надання державної допомоги вимушеним мігрантам, не забезпечує скоординованої і відповідальної роботи органів державної влади, місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадськістю у цьому напрямі, не відповідає міжнародним стандартам захисту внутрішньо переміщених осіб.

Крім того, як вважає глава держави, Закон має декларативний характер, «здебільшого складається з бланкетних норм, які переадресовують до правового регулювання ключових питань іншими законами, майбутніми рішеннями Кабінету міністрів України, іншими підзаконними актами».

Тому Президент наголосив, що Закон не забезпечує створення цілісного механізму надання допомоги та захисту державою прав і законних інтересів вимушених переселенців, містить положення, що не відповідають конституційним принципам гарантій прав громадян, суперечать Конституції України та законодавчим актам України.

Нагадаємо, відповідний Закон ВР прийняла 19 червня (*Finance.ua* (<http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2014/07/18/330199>). – 2014. – 18.07).

Сімдесят шість депутатів Верховної Ради звернулись із листом до Конституційного Суду, у якому вони просять визнати неконституційним Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», відомим як закон про люстрацію суддів. Про це повідомляє LB.ua.

Нагадаємо, що Закон депутати прийняли 8 квітня цього року. Ініціативу підтримали 234 нардепи. КПУ за Закон не голосувала, із Партії регіонів Закон підтримав один депутат.

Документ передбачає низку підстав, за якими судді підлягають перевірці. Повноваження з проведення перевірки надаються тимчасовій слідчій комісії, що складається з представників Верховного Суду, Верховної Ради та урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

Сімдесят шість депутатів, які звернулися до КС у травні цього року, вважають, що Закон не відповідає Конституції.

«По-перше, фактично створюється надзвичайний орган, який нікому не підпорядковується і перебирає на себе повноваження Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Згідно з Конституцією України і законами України тільки Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів України наділені повноваженнями здійснювати дисциплінарне провадження щодо суддів, у тому числі розглядати питання про порушення суддею присяги», – ідеться в документі.

Крім того, у листі є претензії до низки інших норм закону і до самої процедури прийняття законопроекту в парламенті.

Підписали звернення депутати з Партії регіонів, Компартії, групи «За мир і стабільність», позафракційні. Серед них є наприклад, Е. Тедеев, Д. Добкін, Т. Бахтеєва, С. Ківалов, М. Чечетов, Ю. Воропаєв, В. Олійник, М. Левченко, П. Симоненко, А. Мартинюк (*iPress* (http://ipress.ua/news/komunisty_ta_regionaly_oskarzhyly_zakon_pro_lyustratsiyu_suddiv_dokument_75912.html). – 2014. – 22.07).

Міністр юстиції П. Петренко сподівається, що Конституційний Суд не задовольнить звернення 76 нардепів щодо неконституційності закону про люстрацію суддів, оскільки скасування закону негативно вплине на судову систему.

«Конституційний суд ще не виносив рішення з цього приводу. Але дійсно, 76 народних депутатів – в основному від КПУ, ПР і групи “За мир і стабільність”- подали таке звернення. Звичайно, ми розуміємо, що це їхнє конституційне право. Але якщо закон буде скасовано, то фактично відбудеться згортання питання про перевірку і люстрацію суддів, які виносили політичні рішення, і повернення до старого складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії», – зазначив міністр.

За словами П. Петренка, Міністерство юстиції однозначно не підтримує це звернення: «Це крок назад, причому серйозний – до судової системи, що діяла раніше».

Коментуючи зауваження, що депутати, які подали звернення, вважають створену тимчасову слідчу комісію незаконною і не підконтрольною жодному держоргану, міністр відповів: «Я вважаю, що це абсолютно безпідставне твердження. Тому що закон, який був прийнятий в парламенті, пройшов неодноразову експертну оцінку Ради Європи. Я направляв його туди і перед першим, і перед другим читанням. Експерти Ради Європи дали позитивну оцінку закону».

«Звичайно, цей закон не містить тих положень, які пропонувалися ще в першій редакції – провести повну переатестацію судового корпусу. На жаль, депутати виключили це положення. Навіть ті положення закону, які залишилися, з приводу часткової перевірки суддів і політичних переслідувань наших громадян під час революції, теж прибрали. Я категорично не підтримую це конституційне звернення і сподіваюся, що КС його не задовольнить», – резюмував П. Петренко (*Finsnce.ua* (<http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2014/07/22/330541>). – 2014. – 22.07).

Асоціація правовласників та постачальників контенту (АППК) протестує проти прийняття проекту Закону України № 4297а про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» щодо встановлення позасудової процедури тимчасового обмеження трансляції та ретрансляції на території України програм телерадіоорганізацій, які не підпадають під юрисдикцію України, внесений народним депутатом М. Княжицьким. Про це йдеться в заяві АППК, яку отримала «Телекритика».

Законопроект № 4297а є одним із трьох альтернативних парламентських проектів (№ 4263а від 07.07.2014 р. і № 4150а від 23.06.2014 р.), положеннями яких пропонується обмежити розповсюдження іноземних ЗМІ на території України, зазначає АППК.

23 липня парламентський Комітет з питань свободи слова та інформації розглянув і підтримав проект № 4297а про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» щодо встановлення процедури тимчасового обмеження трансляції та ретрансляції на території України програм телерадіоорганізацій, які не підпадають під юрисдикцію України, внесений народним депутатом М. Княжицьким.

Нагадаємо, 22 липня асоціація заявила про свою підтримку (із зауваженнями) одному з проектів – № 4263а, пропонуючи одночасно спростити регулювання діяльності провайдерів програмної послуги. АППК зазначає, що цим документом передбачено обмеження іноземного мовлення за судовою процедурою, яку було схвалено представником ОБСЄ з питань свободи слова як максимальний запобіжний захід обмеження ЗМІ в умовах інформаційної агресії.

На думку експертів асоціації, прийняття проекту Закону № 4297а, внесеного М. Княжицьким, «призведе до порушення прав і свобод громадян України, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України».

Як повідомляла «Телекритика», законопроектом № 4297а, внесеним М. Княжицьким, пропонується надати право Національній раді з питань телебачення і радіомовлення власним рішенням тимчасово забороняти ретрансляцію телерадіопрограм, трансляція яких здійснюється з території інших країн. Таке право Нацрада може реалізувати, якщо такі програми містять заклики до насильницької зміни конституційного ладу, розв'язування війни, пропаганду будь-якого нетерпимості або інформацію, яка не відповідає Закону України « Про захист суспільної моралі» чи її поширення містить ознаки злочину (*Телекритика* (<http://www.telekritika.ua/pravo/2014-07-23/96145>). – 2014. – 23.07).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

М. Найєм, Українська правда: Новий проект Конституції: втілення мрій Петра Порошенка

У мережі вже три дні розповсюджуються різні версії змін до Конституції, які готує адміністрація Петра Порошенка. Однією з авторизованих є варіант змін, оприлюднений на сторінці Олега Тягнибока в мережі Facebook.

Між тим народні депутати, з якими спілкувалась «Українська правда» стверджують, що це вже застаріла версія, яка не пройшла остаточне коригування юристів на Банковій і була передана парламентарям для внесення пропозицій.

В розпорядженні «Української правди» опинилась остаточна версія змін до Конституції, які мають бути внесені адміністрацією президента на розгляд Верховної ради вже у четвер.

Отже в Україні офіційно стартував новий сезон боротьби за повноваження. В першому ж законопроекті на адресу парламенту Петро Порошенко просить надати йому одноосібне право на звільнення керівників СБУ, Генпрокуратури та Державного бюро розслідувань, а також дещо пом'якшити роль Верховної ради у призначенні голови уряду.

Революційним є лише один розділ – щодо місцевого самоврядування. Новообраний голова держави готовий скасувати свою адміністративну вертикаль, але паралельно намагається побудувати нову схему безпосереднього втручання в роботу органів місцевого самоврядування.

У РАДУ ПОВЕРНЕТЬСЯ ФРАКЦІЙНА АНАРХІЯ

Більшість у Верховній раді пропонується перейменувати – замість «коаліції депутатських фракцій» має з'явитися «парламентська коаліція». Втім за зміною назви стоїть важливий наслідок: тепер більшість у парламенті зможе утворюватись зарахунок індивідуального членства у коаліції.

Окрім того пропонується скасувати так званий імперативний мандат, який зобов'язував парламентарів входити до складу депутатської фракції тієї політичної сили, від якої вони обрались. Теоретично це може повернути парламент до неконтрольованої кількості фракцій та груп, які утворюватимуться не лише за партійною ознакою.

Разом ці дві норми – скасування імперативного мандату та дозвіл на індивідуальне членство в коаліції – повністю нівелюють вплив партійного керівництва на парламентську більшість. З одного боку це зробить процес утворення коаліції більш гнучким, з іншого – відкриє широке поле ситуативних домовленостей поза межами ідеологічних поглядів.

Повноваження коаліції залишаються незмінними – більшість вносить пропозиції президенту щодо кандидатури прем'єр-міністра України, а прем'єр-міністру – пропозиції щодо кандидатур членів уряду.

КАДРОВІ МРІЇ ПЕТРА ПОРОШЕНКА

В пояснювальній записці до законопроекту наголошується, що однією з цілей змін до Конституції є більш ефективне функціонування держави з парламентсько-президентською формою правління. Однак навіть поверховий аналіз документу свідчить про те, що його авторів більше хвилювало посилення повноважень президента аніж дотримання системи «стримувань і противаг».

Найбільш очевидно це прослідковується у кадровій політиці запропонованих змін до Конституції.

Прем'єр-міністр

Перш за все щодо призначення голови уряду. Згідно з діючою Конституцією, кандидатуру прем'єр-міністра на розгляд парламенту президент вносить «за пропозицією коаліції депутатських фракцій». В редакції ж Петра Порошенка вказано, що кандидатура голови уряду вноситься президентом «з урахуванням пропозиції парламентської коаліції».

Така зміна формулювання дещо змінює стосунки між коаліцією та президентом.

Якщо зараз роль більшості при висуненні кандидатури прем'єра є визначальною, то у майбутньому пропозиції парламенту можуть стати лише порадою. Адже значення та широту застосування терміну «ураховувати» президент визначатиме самостійно.

Генпрокурор та голова СБУ

Розширення повноважень президент передбачене і щодо призначення та звільнення Генерального прокурора та голови СБУ.

В діючій Конституції згода парламенту необхідна і при призначенні і при звільненні Генпрокурора. А відповідно до змін Банкової, парламент не

зможе перешкодити бажанню президента одноосібно звільнити Генпрокурора.

До речі і процедура призначення, і процедура звільнення Генпрокурора, яка запропонована президентом, однаково протирічать висновкам Венеціанської комісії. (Відповідно від 17.10.2006 р. та 03.01.2001).

Зокрема раніше Венеціанська комісія рекомендувала Україні визначати кандидатуру Генпрокурора не за бажанням президента, а спеціальною комісією «яка складалася б з осіб, що користуються повагою громадськості та довірою уряду».

Щодо звільнення комісія наполягала на тому, щоб підстави для такого кроку були чітко прописані в самому тексті Конституції.

Схожа ситуація і з головою СБУ. В діючій конституції парламент дає згоду на призначення та звільнення голови Служби безпеки. Петро Порошенко пропонує взагалі викреслити роль Верховної ради у звільненні голови СБУ. Очевидно, цим правом президент воліє розпоряджатися одноосібно.

Остаточні кадрові привілеї закріплені у розділі про повноваження голови держави, де право президента на звільнення голови СБУ та Генпрокурора чітко відокремлені від необхідності надання згоди з боку Верховної ради.

Такі самі формулювання наведені і щодо голови Державного бюро розслідувань. А вплив парламенту на призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету взагалі пропонується скасувати – новообраний президент впевнений, що це питання він може вирішувати самостійно.

Очевидно, що концентрація одноосібного права на звільнення Генерального прокурора, голови СБУ, Антимонопольного комітету та Державного бюро розслідувань забезпечить значний вплив президента на роботу відповідних органів.

І цей факт навряд чи відповідає декларованій меті у посиленні незалежності цих органів та посиленні ролі парламенту.

ФАНТОМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Найбільших змін мають піддатися норми Конституції щодо місцевого самоврядування.

Суб'єктами адміністративно-територіального устрою країни замість областей, районів, міст, селищ і т.п. мають стати лише три одиниці – регіони, райони, громади. Термін «регіони» мають замінити собою «області».

Кількість та назви регіонів залишаються незмінними і відповідають кількості та назвам областей.

Запропонованими змінами передбачається повна ліквідація вертикалі державних адміністрацій. Відповідно, скасовуються посади губернаторів та голів держадміністрацій. Натомість має з'явитися новий інститут – представники президента України, які призначатимуться у регіонах та районах.

До повноважень представників президента у мирний час входить:

- 1) здійснення нагляду за виконанням Конституції та законів України;

2) здійснення нагляду за законністю і правопорядком, додержанням прав і свобод людини і громадянина;

3) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

А в умовах надзвичайного або воєнного стану представники голови держави спрямовують та організують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Формально повноваження представників президента значно зменшені у порівнянні з повноваженнями нинішніх голів державних адміністрацій. В той же час є два моменти, які теоретично надають президентові значно більшого впливу на місцеве самоврядування.

По-перше, за запропонованими змінами, за поданням свого представника президент може зупиняти рішення будь-якого органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської ради та їх виконавчих органів.

Одночасно голова держави має звернутися до Конституційного суду щодо відповідності конкретного акту Основному закону. І якщо Конституційний суд встановить, що місцевий орган самоврядування порушив Конституцію, президент матиме право на дострокове припинення його повноважень.

По-друге, згідно з документом, представники президента матимуть прямий вплив на діяльність місцевих органів виконавчої влади, але призначатимуться без будь-якого впливу з боку уряду.

Нагадаємо, що на сьогоднішній день голови державних адміністрацій призначаються і звільняються президентом, але за поданням Кабінету міністрів.

Ці два пункти наводять на думку, що в разі внесення відповідних змін до Конституції, місцева влада навряд чи стане більш самостійною. Натомість вплив на місцеві органи самоврядування може бути сконцентрований одноосібно в руках президента.

Загалом, очевидно, що автори документу не розраховували на підтримку законопроекту у Верховній раді. І тим більше не вірили в його перспективу у майбутньому. На це вказують і терміни його підготовки, і багато неточностей і навіть протиріч у самому тексті. Законопроект носить скоріш символічний характер і має лише засвідчити ініціативу Петра Порошенка щодо внесення змін до Конституції.

Одразу після реєстрації у Верховній раді, законопроект буде відправлений на експертизу до Венеціанської комісії. І з урахуванням навіть суто процедурних моментів, в реальному житті ці зміни до Конституції зможуть з'явитися не раніше наступного року.

Єдине що може поквипити і Венеціанську комісію, і Банкову і парламент – це необхідність змін Конституції, як частини плану з урегулювання ситуації на Сході *(Українська правда* <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/06/26/7030163/>). – 2014. – 26.06).

Н. Коломеец, ТСН.ua: Какая она, Конституция Порошенко

Абсолютное большинство украинцев объединяет в одну большую группу одно – желание, чтобы как можно скорее война закончилась, и наступила нормальная, размеренная, мирная жизнь.

Чтобы это стало возможным, необходимо в том числе и принять изменения в Конституцию Украины. Изменения, которые смогли бы удовлетворить все стороны конфликта и заложить основу для дальнейшего конструктивного решения существующих в Украине проблем.

На сайте ВР можно ознакомиться с проектом изменений в Конституцию, предложенным Порошенко, и сделать определенные выводы. Весь текст весьма объемный, чтобы его подробно проанализировать. Но его важность не позволяет мне остановиться всего на одном-двух моментах, поэтому я анализирую семь основных новаций этого проекта.

1. Президент предлагает убрать императивный мандат. Это крайне неудобная штука для украинских политиков и бизнесменов, которые финансируют политические партии и их лидеров ради проходного места в партийном списке. А купив себе место, совершенно верно считают, что могут делать с ним все, что душа пожелает — выйти из фракции, перейти во фракцию оппонентов, если хорошо заплатят и т. д.

Норма в нынешнем тексте Конституции запрещает депутатам так поступать (это собственно и означает императивный мандат). Дескать, назвался груздем – полезай в кузов. Политическому бизнесу депутатов это вредит и мешает, ведь за переход во фракцию к оппонентам грозит лишение мандата. С другой стороны, такой запрет мешает и тому, кто официально не имеет своей политической силы, но испытывает необходимость в парламентской поддержке.

Для чего это? Да просто Порошенко понимает, что перевыборы в Раду будут не ранее 2017 года, а до этого нужно как-то обеспечить себе поддержку в парламенте, перетаскив под знамена своей фракции депутатов из других фракций.

Это изменение также позволит депутатам зарабатывать, а ключевым фигурам украинской политики меньше зависеть от волеизъявления избирателей, голосующих за списки той или иной политической силы. В конечном счете это возврат к «Конституции Януковича», но сейчас это никого не интересует.

2. Предлагается внести изменения в положение о том, что ВР является полномочной при условии избрания 2/3 ее конституционного состава. Теперь будет не просто избрания, а еще и приведения к присяге. Правда, не припомню я такого случая, чтобы украинский депутат, вывалившийся на прохождение в парламент безумные деньги, вдруг отказался принимать присягу. Но в целом ничего плохого в этом нет, и изменение логичное – очевидно, что приведение к присяге всех избранных депутатов является

необходимой составляющей процедуры запуска работы Рады нового созыва. Действие этого изменения мы и вовсе не заметим.

3. Будет изменен порядок формирования коалиции. Если раньше коалиция создавалась на основе депутатских фракций, то теперь этого положения нет. Основой коалиции будут сами депутаты вне зависимости от того, членами какой фракции они являются или же и вовсе внефракционные. Формироваться она будет не за месяц, а за 30 дней со дня первого заседания или дня прекращения деятельности предыдущей коалиции. Это очень «важное» изменение, ведь очень напоминает шутку с насморком, который нужно лечить 7 дней, а иначе за неделю он сам проходит.

Изменяются и полномочия коалиции. Если раньше коалиция вносила президенту предложение в отношении кандидатуры премьер-министра и всего состава правительства, то теперь президента всем составом Кабмина отвлекать не будут – президенту будет предлагаться кандидатура премьера, а состав Кабмина будет предлагаться уже новым премьером.

Очевидно, что полномочия парламента будут уменьшены.

Этот порядок очень удобен для президенту, который таким образом сможет влиять на состав Кабмина через его главу и одновременно дистанцироваться от этого самого Кабмина. Какие могут быть вопросы к президенту по поводу работы того или иного министра, если его кандидатуру предлагал премьер, а утверждал парламент? Узурпировать власть и в ручном режиме руководить работой каждого министра президент в этом случае сможет, но картинка будет куда более пристойной, нежели раньше.

4. Самые существенные изменения коснулись полномочий парламента и президента. В этом пункте речь пойдет о Раде. Ранее парламент назначал по представлению президента следующих чиновников: премьер-министра, министра обороны, министра иностранных дел, по представлению премьера – всех остальных членов Кабмина, главу Антимонопольного комитета главу Государственного комитета телевидения и радиовещания, главу Фонда госимущества. Соответственно, вопросы увольнения указанных лиц с должностей и принятие решения об отставке премьера тоже было в руках ВР.

Согласно этому проекту, в руках Рады останется назначение по представлению президента только премьер-министра, а по представлению премьера – членов Кабмина. И только в отношении этих лиц ВР теперь может принимать решение об их увольнении (отставке, если дело касается главы правительства).

Если раньше парламент назначал на должность и увольнял по представлению президента главу СБУ, то теперь его назначать и увольнять будет лично президент, а от ВР будет требоваться лишь согласие на назначение. Уволить же неугодного для него главу СБУ, президент сможет самостоятельно – ни у кого ничего не спрашивая.

Такая же ситуация будет и с главой Государственного бюро расследований – специального еще не созданного органа, который мой друг уже назвал «государственным бюро раскулачивания бизнесменов»,

учитывая, что в руках этого бюро будет сосредоточен один из мощнейших рычагов влияния чиновников на бизнес – уголовное производство.

Немного иначе дело обстоит с генпрокурором Украины. Назначать его будет президент, а от ВР будет требоваться только согласие на это. Однако Рада будет иметь право выразить генпрокурору недоверие, что будет означать его отставку.

Очевидно, что полномочия парламента будут уменьшены. Как бы там ни было, но я даже на личном опыте могу с уверенностью сказать, что кто может уволить, тот и управляет. У меня была работа, на которой имеющий право меня уволить человек находился за 120 км от того места, где я фактически работал. На том месте я подчинялся другому руководителю, но уволить меня он не мог, так что мне было плевать на его мнение, если оно расходилось с тем руководителем, который мог меня уволить. Думаю, что главы Государственного бюро расследования и СБУ точно так же будут плевать на всех, кроме президента, поскольку только он сможет их уволить.

5. Президент Украины по Конституции Порошенко приобретает полномочия, которые вполне бы пришлись по душе Януковичу. Президент теперь будет согласовывать представление премьера о назначении парламентом министра обороны и министра иностранных дел, единолично будет назначать и увольнять главу АМКУ, глав и членов национальных комиссий по госрегулированию естественных монополий в сферах связи и информатизации, рынков ценных бумаг и финансовых услуг.

Он также сможет назначать и увольнять представителей президента в регионах и районах. Вот не знаю, заменят ли они официально институт «смотрящих», который успешно работал при предыдущем президенте по тому же территориальному принципу, хотя и не был прописан в Конституции. Аналогично президент будет теперь назначать и увольнять главу внешней разведки, который к тому же получит место в СНБО. Кроме тех фигур, о которых речь шла в предыдущем пункте, президент сможет теперь оказывать больше влияния на главу НБУ, имея право вносить в парламент представление о его назначении и увольнении.

6. Децентрализация власти, как ее видит Порошенко, заключается в том, чтобы области вместе с городами Киев и Севастополь назвать регионами. В рамках этой децентрализации один или несколько населенных пунктов (город, поселок, село) вместе с прилегающими к ним территориями будут названы громадами. Такие изменения приведут к лишним затратам на канцелярию, атрибутику, ведь будут менять названия, таблички, вывески, а толку от них, что с козла молока.

На самом деле ключевые моменты, касающиеся децентрализации власти содержатся в ст. 142 Конституции – это собственность и финансы. Четкое разделение общей массы денег на те, которые идут в центр, и те, которые остаются в регионе, а также взаимные финансовые обязательства региона и центра – это краеугольный камень децентрализации власти. Тут ничего не поменялось, кроме формулировки.

Если внимательно сравнить положения ч. 1 ст. 142 Конституции Украины и проекта Конституции Порошенко, то становится понятным, что разница только в двух моментах.

Первый – раньше основу местного самоуправления составляли доходы местных бюджетов (куда входили местные налоги и сборы, неналоговые, специальные поступления и межбюджетные трансферы – дотации и субсидии из госбюджета, сформированные в том числе и за счет общегосударственных налогов). Сейчас будут поступления местных бюджетов, в том числе местные налоги и сборы, и часть общегосударственных налогов. Кто будет решать, какая часть общегосударственных налогов будет оставаться в регионе – загадка. Но думаю, что эта часть будет не больше суммы, которая ранее поступала в регион в виде дотаций и субсидий.

Второй – по действующей Конституции материальную основу местного самоуправления составляли, в том числе, земля и природные ресурсы, которые находятся в собственности территориальных общин, сел, поселков, городов, районов в городах. Это было логично и понятно, ведь ст. 13 Конституции определено, что все эти богатства являются объектами права собственности Украинского народа (именно с большой буквы).

Люди, которых Порошенко нанял написать его вариант Конституции Украины, писали ее левой пяткой

Теперь Порошенко предлагает перевести их в собственность «громад», а в ст. 133 своей Конституции он четко говорит, что «громада» – это такая административно-территориальная единица (город, поселок, село). Не люди, а кусок украинской земли, соответствующим образом оформленный на государственном уровне. Выходит, что именно этот кусок земли и должен владеть собой (землей) и природными ресурсами, которые на его территории есть. Это такая новелла в конституционном праве, на фоне которой следующий абсурд – об имуществе, находящемся в собственности областных и районных советов – уже выглядит даже очень ничего. Ну не может административно-территориальная единица выступать собственником чего бы то ни было, как и не может быть в одном документе термина («громада»), употребляемого в разных значениях. Учитывая, что сам документ дает четкое определение термина.

Такие ляпы указывают на то, что люди, которых Порошенко нанял написать его вариант Конституции Украины, писали ее левой пяткой, а президента такой подход вполне устроил, лишь бы его разросшиеся полномочия были хорошо прописаны.

7. Сам подход уже многое говорит о важности для Порошенко вопроса децентрализации власти, но еще больше об этом говорит институт представителей президента. Действовать они будут в регионах и районах, представляя собой четкую линию президентской власти. Они будут иметь право вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления и принимать решения. Отменить их решения – даже в том случае, если они явно противоречат Конституции, законам или иным актам законодательства

– не сможет даже суд. Ведь Порошенко предлагает только его наделить полномочиями отменять решения своих представителей.

При этом сам Порошенко будет иметь право приостановить любое решение ВР АР Крым или органов местного самоуправления на основании представления представителя президента о его неконституционности. Одновременно с этим президент должен будет обратиться в Конституционный суд для решения о конституционности или неконституционности остановленного им решения органа местного самоуправления. Если же КС установит неконституционность решения ВР АР Крым или органа местного самоуправления, то это предоставит президенту право досрочно прекратить полномочия ВР АР Крым или органа местного самоуправления.

Заметно, что проект готовился в спешке, что вполне понятно, учитывая обстоятельства. Вижу и желание Порошенко значительно увеличить свои полномочия по сравнению с теми, на которые он соглашался, когда шел на выборы. Это тоже понятное желание, перед которым не устоял и Янукович. Вижу желание создать видимость децентрализации, оставив у себя в руках рычаги, позволяющие нивелировать все потуги этой самой децентрализации.

Вижу и красную тряпку для западных регионов в виде права органов местного самоуправления предоставлять специальный статус русскому языку. Для многих это как если бы в конституции Израиля было написано, что немецкому языку предоставляется специальный статус на определенных территориях Израиля как языку наибольшего агрессора, выступавшего против израильского народа. Никто не запрещает пользоваться русским языком, а мне и вовсе безразлично, но на фоне аннексии Крыма и явной агрессии со стороны РФ против Украины предоставлять особый статус языку агрессора – этого многие могут не понять.

Все эти факторы заставляют меня считать, что только чудо или бесстыдный подкуп неприличными суммами поможет Порошенко убедить 300 депутатов проголосовать за такую Конституцию (*TCH.ua* (<http://ru.tsn.ua/blogi/themes/law/kakaya-ona-konstituciya-poroshenko-375239.htm>). – 2014. – 5.07).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Председатель Верховной Рады Украины А. Турчинов поздравил украинцев с Днем Конституции и отметил, что новая Конституция сделает невозможным возврат к феодально-олигархической системе.

«Мы живем в чрезвычайно сложное время. Время, когда, независимо от нашего желания, каждый день жизнь становится историей. Именно сегодня в муках рождается украинская нация. Тем ценнее и дороже для нас с вами становятся такие вещи, как свобода, независимость и Конституция. Мы их не

просто получили по чьей-то доброй воле или по недосмотру – за них положили свои жизни лучшие сыны нашей земли», – отметил А. Турчинов.

В пресс-службе Верховной Рады сообщили, что, по словам спикера, недостаточно получить или даже завоевать свободу или независимость, не менее важно сохранить завоеванное.

«Важно потом их сохранить, приумножить и сделать все, чтобы возвращение к феодально-олигархической системе стало невозможным. Именно для этого мы сегодня закладываем основы нашего нового измененного государства в новой Конституции. И тем символичней для нас становится сегодняшний праздник. Праздник, который говорит, что закон – превыше всего», – подчеркнул А. Турчинов и рассказал о своей надежде, что вместе, общими усилиями, украинцы способны построить свое государство действительно свободным, демократическим и правовым (*Novostimira* (http://novostimira.com/novosti_mira_114518.html). – 2014. – 28.06).

Проект змін до Конституції України, запропонований Президентом, є ключовим елементом мирного плану для стабілізації ситуації на Сході країни, а також кроком до запровадження європейських стандартів державного управління, заявив перший заступник глави Адміністрації Президента України Г. Зубко.

На брифінгу в четвер він висловив сподівання, що Верховна Рада вже на цій сесії почне розгляд законопроекту про зміни до Конституції.

Г. Зубко зазначив, що проект конституційних змін дає відповіді на питання, перед якими постала останнім часом країна, – врегулювання відносин між центральною та місцевою владою, виконання вимог європейської інтеграції, намагання Президента унеможливити в подальшому узурпацію влади однією з гілок.

Перший заступник глави АПУ наголосив, що Президент уперше намагається змінити філософію державного управління відповідно до європейського підходу.

«Сьогодні ми бачимо ефективну модель, яка вже працює в європейських країнах. Якщо подивитися на економічний стан в країнах, в яких ця модель вже реалізована, ми бачимо і рівень життя громадян цих країн, і взагалі ту форму місцевого самоврядування, державної влади, яка дозволяє дійсно розкривати потенціал місцевих громад», – наголосив перший заступник глави АПУ.

Г. Зубко навів приклад Польщі, де діє трьохрівнева модель структури влади, яка дозволяє перейти «від централізованого ручного управління до побудови влади знизу догори».

Перший заступник глави АПУ підкреслив, що передача частини повноважень регіонам є вимогою часу, яка дає змогу побачити, як місцева влада може контролювати ситуацію.

За словами Г. Зубка, сьогодні події на Сході виявили, що місцеві державні адміністрації у ряді регіонів практично усунулися від

відповідальності за ситуацію. Водночас міські голови та голови районних рад «практично тягнуть всю інфраструктуру», зазначив він.

Г. Зубко наголосив, що «децентралізація – це одна з відповідей на використання певними силами питання федералізації». Він зазначив, що запропонована модель не лише дасть можливість розширити права місцевих громад, а й надасть їм можливість взяти відповідальність на себе.

Торкаючись питання створення інституту представників Президента на місцях, Г. Зубко підкреслив, що вони будуть наділені лише контрольними функціями. «Вони будуть мати функцію контролю і нагляду над дотриманням законності в Україні. Це практично та функція, яка належала прокуратурі», – сказав він.

«Основний підхід – побудова державної влади знизу доверху, і це можна зробити тільки за рахунок того, щоб дати місцевим громадам додаткові повноваження», – зазначив перший заступник глави АПУ.

«Такий інструмент дозволить громадянському суспільству дуже швидко отримати рівень свідомості Європи, яка має демократію, але і має велику відповідальність перед своїми громадянами, які живуть поруч», – підкреслив він.

За словами Г. Зубка, інструмент, який закладений у законопроекті про внесення змін до Конституції, надасть можливість громадянам активно брати участь у політичних процесах. «Ми б хотіли побачити дійсно активних людей, які реалізували себе на місцевому рівні, які мають державний підхід, державне бачення і які можуть рухатися до центральної влади», – підкреслив перший заступник глави АПУ.

Відповідаючи на питання щодо перспектив ухвалення змін до Основного закону Верховною Радою, Г. Зубко наголосив, що відбувається постійний діалог із фракціями та групами (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/30724.html>)*). – 2014. – 10.07).

Венеціанська комісія розгляне проект змін до Конституції України щодо децентралізації влади, запропонований Президентом України П. Порошенком як частина мирного плану з врегулювання ситуації на Донбасі, у найкоротші терміни. Про це на брифінгу за результатами відвідин українською делегацією Ради Європи повідомив заступник глави Адміністрації Президента В. Чалий.

«Для подальшого руху у питанні прийняття змін до Конституції потрібна оцінка Венеціанської комісії цього проекту. Ми отримали позитивний відгук і запевнення в тому, що це буде зроблено найближчим часом», – сказав він додавши, що мова йде про період до 18 липня.

В. Чалий зазначив, що проект змін до Основного закону був представлений у Раді Європи на зустрічі з Генеральним секретарем РЄ Турбйорном Ягландом.

За словами заступника глави АПУ, у Європі позитивно оцінили зазначений проект, особливо в частині децентралізації влади. «Це було досить схвально сприйнято», – наголосив В. Чалий (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/news/30724.html>). – 2014. – 9.07).

Новая редакция Конституции может быть принята парламентом уже в сентябре. Такое мнение выразил вице-премьер министр В. Гройсман.

«Если парламент на следующей неделе проголосует за Конституцию 226-ю голосами, то в сентябре эти изменения будут утверждены окончательно», – заявил он на «Дне Диалога» представителей органов местного самоуправления и органов государственной власти.

По его словам, после этого Верховная Рада должна будет на основании новой Конституции принять ряд законов. «Я думаю, что на протяжении максимум двух месяцев мы внесем новые законы – “О местном самоуправлении”, изменения к Бюджетному кодексу, о муниципальной милиции, о представителях Президента», – сказал вице-премьер.

Кроме того, на основании новой Конституции нужно будет внести изменения в около 500 законов.

«И мы сделаем все, чтобы имплементировать все до конца 2014 г. Далее мы обеспечим переходной период переходными положениями, и с октября 2015 г. это будет абсолютно новая страна, страна новых возможностей, где каждый сможет реализовать себя на 100 %», – заявил он.

Ранее президент П. Порошенко сообщил, что завтра (26.06. – Ред.) в парламент будет подан проект изменений к Конституции страны. Как сообщают СМИ со ссылкой на текст документа, проект изменений в Основной закон упрощает процедуру лишения парламентария мандата. В частности, в проекте указано, что если нардеп назначен на другую должность и в течение 20 дней он не сдал мандат, то место под куполом Рады его должен лишит суд. Нардеп, который перестал быть гражданином Украины, выехал на постоянное место жительства за границу, также перестает быть парламентарием. В этих случаях для прекращения полномочий достаточно решения Рады.

В проекте также определено, что именно парламентская коалиция (большинство) предлагает Президенту кандидатуру Премьера, а Премьеру – министров.

В документе выписаны права и обязанности Рады, Президента, Премьера. В частности, объявить военное положение может только парламент по представлению Президента. Кроме того, подробно расписано, кто подает кандидатуру, а кто утверждает на ту или иную высокую должность в государстве.

Изменения к Конституции также предусматривают предоставление местному самоуправлению полномочий. В частности, новая редакция Основного закона предусматривает создание исполнительных органов

местных советов, которые возглавят сельские, поселковые и городские головы. При этом также будут ликвидированы районные и областные госадминистрации, а в районах и областях появятся представители Президента *(Сегодня (http://www.segodnya.ua/politics/pnews/novaya-konstituciya-mozhet-byt-prinyata-radoy-uzhe-v-sentyabre-groysman--531646.html). – 2014. – 25.06).*

Якщо не буде внесено зміни до Конституції України, то всі реформи матимуть лише «косметичний характер». Про це заявив віце-прем'єр-міністр України В. Гройсман, передає УНН.

«Зміни до законодавства, які мають бути ухвалені в 2014 р., включно зі змінами до Конституції, змінять систему. Якщо не будуть внесені зміни до Конституції, то реформи будуть носити лише косметичний характер», – сказав В. Гройсман. Він підкреслив, що без змін до Конституції України не можливо реформувати.

«У 2014 р. ми повинні внести зміни до Конституції, новий закон про місцеве самоврядування, бюджетний та податковий кодекси, які зміцнюватимуть місцеве самоврядування. Нам потрібно буде внести зміни до 500 різних нормативно-правових актів, які централізували владу в Україні», – розповів В. Гройсман *(УНН (http://www.unn.com.ua/uk/news/1363864-bez-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini-reformi-ne-vdadutsya-groysman). – 2014. – 11.07).*

Уряд України залучить експертів ЄС при доопрацюванні запропонованих змін до Конституції України. Про це під час робочої зустрічі членів урядового Комітету України з Європейського Союзу сказав віце-прем'єр-міністр України В. Гройсман, передає УНН.

«У рамках реформи, яку ми плануємо з внесенням змін до Конституції, передбачається серйозне посилення регіонів», – сказав В. Гройсман. Він каже, що український уряд активно використовуватиме поради експертів ЄС щодо внесення змін до Конституції України в сфері посилення місцевого самоврядування.

«Нам дуже важливо отримати підтримку в цьому європейських партнерів і наша дискусія, яку ми зараз розпочинаємо, буде в цьому сенсі дуже важливою», – зазначив В. Гройсман.

Керівник програм співробітництва Представництва Європейського Союзу в Україні Е. Расбаш у відповідь на це підтвердив, що ЄС надаватиме консультантів для реформи місцевого самоврядування *(УНН (http://www.unn.com.ua/uk/news/1363794-ukrayina-vikoristaye-dosvid-yes-u-zminakh-do-konstitutsiyi-ukrayini-groysman). – 2014. – 11.07).*

В Украине стартовала конституционная реформа – после нескольких месяцев громких заявлений процесс переместился с улиц в парламент.

3 июля свои предложения по изменению конституции П. Порошенко лично презентовал народным депутатам на заседании парламента. «Я призываю вас, просто прошу... нажмите кнопку «за», – призвал Президент бывших коллег проголосовать за включение в повестку дня сессии законопроекта. Из 373 присутствующих на просьбу Президента откликнулись 277 парламентариев, хотя времени детально изучить и проанализировать документ у них не было. Правки, которые улучшают систему местного самоуправления, вносились до последнего – депутаты получили проект закона за день до голосования.

Безоговорочно встал на сторону президентского варианта Конституции только УДАР, остальные фракции поддержали инициативу П. Порошенко с оговоркой о необходимости масштабных изменений в проекте.

Forbes спросил, что же не устраивает в предложенном варианте главного документа страны.

Р. Кошулинский, заместитель Главы Верховной Рады

В проекте Конституции есть нормы, которые не устраивают «Свободу». Я бы разделил их на три блока: избирательные нормы, увеличение полномочий президента и местное самоуправление.

Прежде всего у нас претензии к 143-й статье, которую вносит Президент, о разрешении местным органам власти вопреки ст. 10 Конституции самостоятельно вводить русский язык, фактически, как второй государственный на местах. Мы считаем, что это подыгрывание требованиям Путина, в число которых входит федерализация, второй государственный язык, двойное гражданство и внеблоковый статус. За это мы точно голосовать не будем, это принципиальная позиция.

На прошлых выборах в местные органы власти в абсолютном большинстве областей были избраны регионалы. Они там и остались. Да, многие из них вышли из Партии регионов, но вышла ли Партия регионов из них? А мы этими изменениями в Основной закон фактически разрешаем Партии регионов на местах устанавливать свои правила игры.

С. Соболев, председатель фракции ВО «Батьківщина»

Для «Батьківщини» есть принципиальные моменты – это расширение полномочий местного самоуправления, нормы, которые останвят политическую продажность депутатов, императивный мандат и упразднение общего надзора прокуратуры. Это три ключевых параметра, которые для нас определяющие.

Конечно, вряд ли мы примем новую Конституцию в первом чтении на этой сессии. Но процесс запущен, открывается возможность хотя бы направить в Конституционный Суд тот проект, который найдет необходимую поддержку депутатов. Рабочая группа уже создана, и де-факто работает, я думаю, что новую Конституцию мы примем этим составом парламента.

Есть базовые вещи, которые находят поддержку у всех, и вокруг того, что нас объединяет, мы и должны выписывать Конституцию.

Д. Жвания, председатель Комитета Верховной Рады по вопросам государственного строительства и местного самоуправления

Предложенная Конституция, я считаю, близка к идеальной. Она похожа на польскую модель, и есть основания предполагать, что она будет эффективной и у нас.

Тем не менее, проект Конституции – это пока просто модель, там есть шероховатости в текстовой части. Больше всего таких «шероховатостей» в статьях, касающихся реформы местного самоуправления.

Поскольку Конституция должна выполняться дословно, все формулировки должны и будут вычитаны профессиональными экспертами. Не должно быть нестыковок – даже лингвистических, документ нельзя принимать «на слух и на глаз». Пока таких нестыковок очень много. Например, сами функции представителя Президента определены правильно, а формулировка не совсем верна, из-за этого могут возникнуть правовые коллизии. Сейчас текст выглядит так, будто Президент забирает полномочия и функции прокуратуры и судов. На самом деле это не так – у представителя главы государства лишь надзорная функция. Поэтому основное замечание – больше внимания к буквам.

А. Доний, уполномоченный представитель депутатской группы «Суверенная европейская Украина»

В первую очередь, сама процедура предложения изменений в Конституцию была не соблюдена. Конституция – это серьезный документ, и изменения в нее должны пройти серьезный экспертно-общественный анализ. Даже «диктатор Янукович» создавал иллюзию такого обсуждения – был орган Конституционной ассамблеи, где специалисты по праву все же могли влиять на процессы.

А демократ Порошенко дал нам один день для обсуждения. Надо признать, что правки, которые депутаты успели подать, были внесены, что существенно улучшило документ. Немного уменьшился объем полномочий, которые пытался добавить себе президент. Именно такие постоянные попытки иметь еще больше полномочий для Президента удивляют сегодня больше всего. Ведь кажется, Майдан стоял за то, чтобы у Президента не было диктаторских полномочий?

Тем не менее, некоторые изменения в этом направлении сохранились. Например, в президентских предложениях есть право назначения и увольнения руководителя Антимонопольного комитета, национальных регуляторных комиссий по ценным бумагам. У Президента зона ответственности – это внешняя политика и силовой блок. Возникает вопрос: зачем Президент берет на себя еще и экономический блок, является ли это зоной ответственности в парламентско-президентской республике? Большинство наших олигархов создали свои состояния с помощью монополии, и руководство Антимонопольным комитетом – это контроль, ответ на вопрос, кто будет, а кто не будет олигархом.

Не говорю, что я безоговорочно прав в своих предположениях. Но как гражданин я имею право на общественное обсуждение этих вопросов.

Я не поддерживаю Конституцию еще и потому, что там появилась норма про русский язык. Сегодня у нас больше проблем с украинским языком, чем русским.

В части реформы местного самоуправления есть много позитивных идей, но они также должны пройти анализ. Идея про представителей президента вполне реальна, и во многих аспектах лучше, чем ныне существующая модель. Но должен быть проведен детальный анализ, который уже сейчас даст ответ на вопрос, не будет ли означать реформа местного самоуправления ослабление наших позиций на территориях, где ведутся боевые действия, или есть опасность возобновления терроризма. На первый взгляд, эта правка выглядит хорошо, но я нигде не видел анализа, а что же будет потом?

Н. Шуфрич, народный депутат от Партии регионов

Прежде всего я расцениваю новый проект Конституции как площадку для начала диалога.

Думаю, будут предложены альтернативные варианты, и уже на их базе будет разработан более совершенный, компромиссный проект.

В. Крыжановский, первый посол Украины в России

В законопроекте, который подал Президент, очень сильна вторая часть. Депутаты много говорили о том, что Президент будет руководить исполнительной властью на местах. На самом деле – ничего подобного. У Президента будет система представителей, которые станут контролерами того, что происходит на той или иной территории. Это логично, что Президент должен быть в курсе того, что происходит в обществе и на местах, поскольку он является национальным арбитром.

Другое дело, что представители Президента координируют действия органов власти на местах с центральной исполнительной властью. Это меня тревожит, так как здесь заложена теоретическая возможность вмешательства в территориальную политику. Но я считаю, что термин «узурпация власти» все же в данном случае некорректен.

Реформа Конституции – шанс избавиться от рудимента, которым является императивный мандат. Но вместе с тем это может привести и к разрушению партийной структурированности парламента. Этот вопрос, как и многие другие, остается открытым. Президент подал свои предложения, это не догма, а лишь руководство к действию (*Forbes.Ua* (<http://forbes.ua/nation/1374372-konstitucionnyj-start-pervye-vpechatleniya>). – 2014. – 4.07).

Фракція «Батьківщина» внесе альтернативний законопроект змін до Конституції України, фракція «Свобода» теж не голосуватиме за президентський проект закону.

Про це заявили С. Власенко і О. Тягнибок під час обговорення законопроекту в парламенті, зазначивши, що їхні фракції можуть підтримати внесення в порядок денний проект змін, внесений П. Порошенком (текст тут).

С. Власенко заявив, що цей проект змін до Конституції внесено у Верховну Раду лише 3 липня – і фракція «Батьківщини», розглянувши його, вирішила голосувати за внесення його в порядок денний, але не підтримувати.

«Ми, на жаль, не побачили в ньому ні питань, пов'язаних зі зняттям депутатської, суддівської та президентської недоторканності, зменшення складу Верховної Ради, інших питань, яких так вимагає український народ», – заявив С. Власенко.

«Окрім питань децентралізації, ми побачили там збільшення повноважень президента не лише в питанні призначень голови Антимонопольного комітету, голів і керівників національних комісій, ми побачили збільшення повноважень президента у впливі на місцеві органи влади», – сказав він.

С. Власенко наголосив: «Якщо раніше того голову адміністрації можна було відправити у відставку двома третинами Верховної Ради, то тепер це неможливо. Цей представник президента отримав повноваження щодо контролю за законністю на ввіреній йому території, а також щодо координації органів центральної виконавчої влади там».

«Яке це відношення це має до децентралізації – ми не зрозуміли. Ми не зрозуміли, на якій підставі стаття 142-го, яка стосувалася повноважень місцевих органів влади, викинута з Конституції, а замість неї ці повноваження будуть встановлюватися законом», – заявив він.

«Ми не побачили широкого публічного обговорення Конституції. Тому фракція “Батьківщина” наполягає на тому, щоб після включення проекту до порядку денного розпочати широке всенародне обговорення цього проекту... без пропагандистських штампів і без підмін понять...», – сказав С. Власенко.

Він погодився, що «питання децентралізації – це питання війни і миру». «Тому фракція “Батьківщини” внесе альтернативний законопроект, який буде стосуватися лише питань децентралізації і питань, пов'язаних з законом про прокуратуру і статусом прокуратури. Саме в цьому, ми вважаємо, вирішення кризи», – заявив С. Власенко.

О. Тягнибок також сказав, що не потрібно «похапцем» ухвалювати зміни до Конституції «навіть під тиском зовнішніх обставин».

За його словами, жодна пропозиція «Свободи» не була внесена в цей проект Конституції. Зокрема, не внесено: питання про обрання депутатів до ВР за пропорційною системою, за відкритими виборчими списками; скасування недоторканності депутатів, президента і суддів; процедуру відкликання суддів; скорочення чисельності парламенту до 300 депутатів; обрання місцевих суддів громадою; заборону нацистської і комуністичної ідеології. «Натомість у нас викликають великі сумніви декілька статей щодо імперативного мандату, процедури можливості “тушкування” в парламенті і

найбільше нас зупиняє 143 стаття: сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть... надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російській мові і іншим мовам національних меншин. Цей пункт фактично нівелює 10 статтю Конституції...», – заявив О. Тягнибок.

«Свобода може проголосувати за внесення в порядок денний, тільки щоб отримати можливість внести альтернативний свій законопроект. Але категорично в такій редакції ми не будемо голосувати щодо направлення до Конституційного суду», – додав він.

Перед цим представниця УДАРу І. Герашенко заявила, що її політсила підтримує президентський проект змін до Конституції, а якщо в парламенті є запитання, то слід проголосувати, щоби направити законопроект до КС.

А лідер фракції Компартії П. Симоненко заявив, що його фракція не буде підтримувати такі зміни до Конституції, якими, серед іншого, хоча ліквідуються держадміністрації на місцях, але створюється ціла вертикаль представників президента.

«Регіонал» В. Писаренко заявив, що фракція Партії регіонів підтримає пропозиції, і закликав поставити проект внесення змін до Конституції до порядку денного, аби «сьогодні почати цію процедуру і протягом півроку довести її до логічного завершення».

Дві депутатські групи підтримали проект П. Порошенка, а О. Ляшко заявив: «Проект, який Ви (Президент) вносите, не на часі... Останні роки вносимо зміни, а ладу немає... Може, не Конституція винна, а ми самі?... Не Конституцію міняти треба, а усіх вас!» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/3/7030864/>). – 2014. – 3.07).

Партія регіонів вважає недоцільним критикувати запропоновані зміни до Конституції України та щось радити, доки не буде встановлено миру на Донбасі. Про це в коментарі УНН сказала народний депутат Партії регіонів Т. Бахтєєва.

За її словами, Президент та уряд надали мало часу депутатам на вивчення проекту змін до Конституції України, і зараз вони активно дискутують щодо неї. «Всі парламентські фракції висказують про те, що їм надали мало часу на вивчення проекту Конституції України. Проект буквально був внесений і вже на наступний день за нього пропонували проголосувати. Це не час для вивчення такого важливого закону», – розповіла Т. Бахтєєва.

«Найважливішою умовою є мир, якого немає – тож що можна говорити про Конституцію? Партія регіонів не буде висказувати свої думки щодо нового проекту змін до Конституції України через те, що немає миру на Донбасі, і там продовжується війна», – зазначила вона (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1363844-partiya-regioniv-ne-komentuvatime-zmini-do-konstitutsiyi-poki-ne-bude-miru-na-donbasi-nardepi>). – 2014. – 11.07).

Зміни до Конституції потрібно проводити після обрання нової Верховної Ради. Про це в ефірі телеканалу ТВі заявила народний депутат від фракції УДАР Н. Агафонова, передає УНН із посиланням на прес-службу партії.

«Конституційний процес має бути відкритим та публічним із залученням широких кіл експертів та громадськості. Зміни до Конституції потрібні. Але ці зміни мають бути системними та концептуальними і проводитись після перевиборів до Верховної Ради», – наголосила Н. Агафонова.

Народний депутат зазначила, що зміни до Конституції мають стосуватися не лише питання децентралізації або повноважень прокуратури.

«Необхідно врахувати, в тому числі, і питання, які стосуються судової системи – реформувати судову гілку влади. Не можна виривати окремі положення та аспекти із загальної концепції реформування і займатися лише ними», – зауважила політик.

Н. Агафонова наголосила, що за законодавчою процедурою зміни, зокрема до Податкового кодексу, мають вноситися за шість місяців до часу їх впровадження. «Законодавчі зміни потрібно розпочинати вже сьогодні – і зміни бюджетних повноважень, і системи оподаткування, і зміни фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Але це все не питання одного дня і для імплементації цих змін потрібен час», – зазначила Н. Агафонова (*УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1358899-zmini-do-konstitutsiyi-potribno-provoditi-pislya-obrannya-novoyi-verkhovnoyi-radi-n-agafonova>). – 2014. – 26.06*).

Нельзя напрямую связывать изменения в Конституцию с проблемами борьбы с сепаратизмом, но это один из шагов, который дает направление в решении проблем, связанных с провокациями, которые использовались в Крыму и на Востоке Украины. Такое мнение в эксклюзивном комментарии интернет-изданию Новости Украины – From-UA высказал украинский политик А. Мороз.

«С проектом, который поступил в ВР сегодня за подписью Президента, сам Президент не смог детально ознакомиться, – убежден А. Мороз, – его подставляют, и я категорически против этого».

«Он (Порошенко. – Ред.) во время своей инаугурационной речи, во время обращения к гражданам Украины на прошлой неделе говорил о повышении роли местного самоуправления, а то, что подается в этом тексте, имеет весьма далекое отношение к парламентской и президентской форме правления, в нем ничего не говорится про унитарность государства, не обозначены функции структур самоуправления», – разъяснил А. Мороз.

Тот документ, сказал далее политик, который «разработан специалистами на основе разработок Конституционной Ассамблеи с замечаниями Венецианской комиссии, предложения П. Порошенко и советы ученых-практиков по органам местного самоуправления – все это говорит о

том, что сегодня надо референдумом принимать изменения в Конституцию, а не полагаться на длительный процесс, который предусматривается для рассмотрения в парламенте».

«Надо отстранить сегодня от рассмотрения документа орган, который скомпрометирован в глазах людей, – считает политик, – иначе такие же отношения потом будет и к самому закону».

«Пусть народ сам примет новую редакцию Конституции», – предложил А. Мороз.

«И я уверен, что это будет тот шаг, который решит массу проблем, укажет направление их разрешения, а с другой стороны, он освобождает президента для решения тех проблем, которые сегодня назрели», – подытожил политический деятель (*ForUm* (<http://from-ua.com/news/313281-a-moroz-proektom-konstitucii-postupivshim-v-radu-prezidenta-hotyat-podstavit.html>)). – 2014. – 26.06).

Венеціанська комісія розгляне проект поправок до Конституції України на жовтневій сесії в Римі. Про це заявив начальник відділу з наукового забезпечення діяльності делегації РФ у Венеціанській комісії Р. Курбанов.

«Минулого тижня ми отримали інформацію, що на 100-й сесії Венеціанської комісії у Римі проект цього закону буде розглянутий, по ньому буде прийнято висновок Венеціанської комісії», – сказав Р. Курбанов (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1366093-venetsianska-komisiya-vislovitsya-schodo-popravok-do-konstitutsiyi-ukrayini-u-zhovtni-zmi>)). – 2014. – 17.07).

Предложенный Президентом П. Порошенко проект изменений к Конституции содержит только часть изменений, которые нужно вносить в Основной закон страны.

Об этом заместитель гендиректора, директор политико-правовых программ Центра Разумкова Ю. Якименко рассказал в комментарии «Главреду».

«Это только часть тех изменений, которые необходимо вносить в Конституцию, – считает эксперт. – Потому что изменения, предусмотренные этим законом, несколько уточняют распределение полномочий и изменяют его между президентом и другими органами в треугольнике “президент – парламент – правительство”, а также меняют структуру органов местного уровня и органом исполнительной власти на местах».

По мнению Ю. Якименко, главная часть этого проекта – вторая, касающаяся возможностей реализации идеи децентрализации. «На высшем уровне в треугольнике эти изменения не столь существенны и сводятся к изменениям в формировании Кабинета Министров, а именно в том, что не будет так называемых президентских министров (формально они останутся, но их кандидатуры будут вноситься Премьер-министром, и будут

согласовываться с Президентом; это касается министра обороны и министра иностранных дел). Также назначения некоторых других должностных лиц – они будут осуществляться вместе Президентом и Верховной Радой, или только Президентом. Эти изменения не столь значительны, чтобы принципиально повлиять на распределение власти», – считает он.

«Новшество такой Конституции заключается в том, что, по сути, легитимизируется нынешняя формула создания коалиции в Верховной Раде, когда речь идет не о коалиции депутатских фракций, а о парламентской коалиции, которая может формироваться и фракциями, и отдельными депутатами», – подчеркнул Ю. Якименко.

Что касается вопроса децентрализации власти, то данный законопроект соответствует такой необходимости, говорит директор политико-правовых программ Центра Разумкова: «Другое дело, что могут возникать вопросы о том, какие именно полномочия будут закреплены за представителями Президента в регионах, какие полномочия получают исполкомы советов. Так что, в принципе, основа – это часть, касающаяся децентрализации. На высшем уровне могут оставаться вопросы, которые были проблемными в этой Конституции, и обнаружались в период 2007–2009 гг. (они в этом проекте не учтены)».

Что касается нежелания участников парламентской коалиции – «Батькивщины» и «Свободы» – голосовать за проект, политолог заметил, что у них разные мотивации: «“Батькивщину” не устраивает возможное усиление полномочий Президента, и она хотела бы коалицию именно на основе фракций. Ее законопроект о выборах именно этому соответствует. Им предусматривается возобновление императивного мандата. А в этом проекте изменений к Конституции императивный мандат, наоборот, убирается».

«Что касается “Свободы”, то их предостережения касаются одного вопроса, который относится к возможностям органов самоуправления устанавливать специальный статус для русского или других языков национальных меньшинств на своей территории. По сути, это норма действующего закона о языках, который пытались отменить, но остановились, и который стал сильным раздражителем, предшествующим происходящим сейчас событиям», – считает эксперт.

«Поэтому, считаю, проект еще будет видоизменяться, но я не думаю, что тут есть пространство для каких-то кардинальных изменений. Потому что этот проект ненамного изменяет действующую редакцию Основного закона», – подчеркнул Ю. Якименко (*Гласред* (<http://glavred.info/politika/ekspert-o-proekte-konstitucii-prostranstva-dlya-kardinalnyh-izmeneniy-net-284181.html>). – 2014. – 4.07).

26 червня у Великому конференц-залі НАН України експерти обговорили необхідні зміни до Конституції України для створення незалежного суду та прокуратури.

Круглий стіл провів Центр політико-правових реформ спільно з робочою групою із судової реформи і реформи прокуратури громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ».

Експерти розглянули зокрема такі питання:

яким вимогам має відповідати суддя майбутнього?

як призначати суддів аби уникнути політичних впливів?

чи потрібні суддям імунітети?

нова роль Вищої ради юстиції і суддівського самоврядування?

скільки ланок і розгалужень повинна мати система судів?

чи бути мировим суддям, народним засідателям та присяжним?

нова прокуратура: далі «розвивати» радянську модель чи створити заново?

У дискусії взяли участь народні депутати, представники Адміністрації Президента, судді, науковці, експерти і громадські активісти, що намагаються змінити систему правосуддя.

Суддя Верховного Суду у відставці В. Бойко вважає, що питання очищення суддівського корпусу є непростим, але нагальним і необхідним. Однак парламент як політичний орган має бути усунуто від вирішення кадрових питань у судовій системі. Також він висловив переконання, що потрібно запровадити обов'язок судді доводити легальність походження коштів для видатків на нерухомість, автомобілі тощо.

Народний депутат Н. Агафонова підтримала ідею, що більшість у складі Вищої ради юстиції повинні становити судді, обрані суддями. Але важливо продумати, як формувати іншу частину цього органу. Сумнівним, на її думку, є варіант, запропонований Реанімаційним пакетом реформ, щодо обрання членів Вищої ради юстиції жеребкуванням з кандидатур, запропонованих громадськими об'єднаннями, правничими професійними організаціями, вищими навчальними закладами. Такий підхід сприятиме поданню кандидатур від різних «технічних» організацій. Н. Агафонова вважає, що варіант, коли певну кількість членів Вищої ради юстиції обирають з'їзди адвокатів, науковців, є кращим.

Ректор Національної школи суддів М. Оніщук підкреслив необхідність виокремлення адміністративної юстиції із системи судів загальної юрисдикції. Однак виділити потрібно не лише адміністративні суди, а й визначити особливі вимоги до суддів цих судів, гарантії незалежності, особливий порядок фінансування.

Активіст Реанімаційного пакета реформ О. Білоус висловив обурення, що судді не використали тих інструментів самоврядування, які були надані законом про відновлення довіри до судової влади, для очищення судової системи. Нещодавній з'їзд суддів не обрав членів Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Без змін залишився і склад Конституційного Суду. Окремі політичні сили намагаються через судові рішення позбавити повноважень нових членів цих органів від з'їздів адвокатів і науковців, аби зберегти свій контроль над судами.

Суддя М. Жернаков, який був делегатом на з'їзді, вважає, що з'їзд не виправдав сподівань ні суспільства, ні значної частини суддів, оскільки не прийнято ключових рішень. Тому суспільство може вимагати більш радикальних реформ, у тому числі через зміни до Конституції щодо зміни суддівського корпусу.

На думку судді А. Лесько, судді завдяки закону про відновлення довіри до судової влади отримали реальну можливість брати участь у самоврядуванні, але їм потрібен час, щоб навчитися користуватися цим інструментом. Загалом суспільство обізнане переважно з негативними прикладами діяльності суддів, але ці приклади не відображають реальну ситуацію в судовій системі, оскільки значна частина суддів працює добросовісно і про це мало говорять.

За словами В. Данішевської з Центру комерційного права, з'їзд суддів не дав жодного позитивного посилу для суспільства про бажання змінюватися, тому серед громадськості думка про необхідність люстрації лише утвердилася. Але добросовісні судді мають сприймати люстрацію як позитивне явище, оскільки це дасть можливість позбутися системи, у якій таким суддям було некомфортно, а то й неможливо працювати.

Представник Адміністрації Президента О. Волков вважає, що судді мають нести матеріальну відповідальність у порядку регресу за ту матеріальну шкоду, яка завдана їхніми злочинними діями і рішеннями або якщо є рішення Європейського Суду з прав людини щодо порушення ними Конвенції з прав людини.

Експерт Центру політико правових реформ і Реанімаційного пакета реформ Р. Куйбіда зазначив, що судді і суспільство все ще живуть у різних системах координат і цінностей, та висловив сподівання, що подібні заходи дають можливість для зближення позицій, для пошуку спільних варіантів виходу з цієї кризи довіри до судової влади.

Як зазначив голова правління Центру політико правових реформ І. Коліушко, дискусія під час круглого столу підтвердила необхідність змін до Конституції України щодо врегулювання судової влади. Такі зміни дадуть змогу нашій країні значно ефективніше провести оздоровлення судової влади після перекосів під тиском авторитарного режиму. І. Коліушко підкреслив, що конституційна реформа необхідна також з огляду на євроінтеграційні зміни

в Україні **(ЦППР**
(<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1722-eksperty-obhovoryly-neobkhidni-zminy-do-konstytutsii-ukrainy-dlia-stvorennia-nezaleznoho-sudu-ta-prokuratury.html>). – 2014. – 27.06).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Ю. Ганущак, експерт із питань реформи місцевого самоуправління

Нова Конституція: що написано між рядків

У публічний доступ було викладено кілька версій нової української Конституції. Я бачив останній варіант документа і в порівнянні з попередніми – він набагато кращий. Моє загальне враження це досить непоганий проект, завдяки якому Україна зможе зробити крок у розвитку правової системи, і в першу чергу місцевого самоврядування. У ньому є принципи, які розмежовують повноваження державної влади та місцевого самоврядування. Це однозначно на краще.

Додаткові правки, які покращують систему самоврядування, вносилися до останнього. Наприклад, у статті 144 була просто драконівська норма про можливість розпуску місцевої влади за рішенням суду, який визначає її неконституційність. Норма передбачала, що президент особисто подає до суду, хоча цим повинен займатися представник президента. При цьому можливість призупинення акту органів місцевого самоврядування через суд необхідна, і ми її зберегли, але ж не від імені президента.

Друге обмеження – те, що місцева рада виграла чи програла у суді, не повинно бути єдиною причиною для розпуску такого органу влади. Його ліквідація повинна визначатися недієздатністю цього органу приймати рішення в межах своїх повноважень. Недієздатність визначається тим, що місцева влада не скасувала визнане незаконним рішення. Тільки в цьому випадку місцева рада буде недієздатною в правовому полі, і можна ставити питання про її розпуск. Таку правку теж було зафіксовано.

Позитивні зміни є і в частині можливості використання російської та інших мов. Це данина нинішній кон'юнктурі ситуації. Хоча відповідь на питання «Яку країну ми будемоукраїнську чи не дуже» має бути однозначною. Для того, щоб не вносити зміни до статті 10 (яка засвідчує, що державною мовою в Україні є українська – Forbes), ми змінили статтю 143, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування встановлюють спеціальний статус російської мови. Ми просили про те, щоб, по-перше, не всі органи влади могли це робити, а тільки базові. І що друга мова може використовуватися тільки паралельно з українською, а не замість неї. Наприклад, як у Канаді, де документ подається у двох примірниках, двома мовами. Звичайно, це вдвічі збільшує документообіг, але якщо є таке бажання – будь ласка. Хоча, моя особиста думка, що в українській Конституції такого бути не повинно.

Друга мова може використовуватися тільки паралельно з українською, а не замість неї

Є й глобальні питання, які, на жаль, є питаннями політичної гри президента. Йдеться про статус представника президента. Прописано, що представник контролює законність актів місцевого самоврядування. Ми

досить жорстко поставилися до того, що пропонувалось представник вчиняє нагляд над законністю, а далі не пишеться – кого чи чого. Цю статтю було уточнено і пом'якшено, оскільки механічно цитувати сталінську норму не можна. Нагляд за законністю може бути тільки в органів публічної влади, а свої права люди мають можливість відстоювати в судовому порядку для того, щоб забезпечити законність, є достатньо механізмів. І для цього зовсім не потрібно відтворювати практику, яка зараз існує в прокуратурі.

Друге – представники президента координують діяльність територіальних органів виконавчої влади. Це дуже цікаво, тому що на практиці це означає участь у діяльності уряду. Якщо уряд не бере участі у формуванні корпусу представників президента, і на них немає ніякого впливу, тоді ця система буде незбалансована і не буде працювати. Але це вже питання майбутніх дискусій між парламентом і урядом.

Поки що схоже на те, що хтось хоче розширити повноваження президента. Але я б запропонував інші прояви посилення інституту президентства. Найпростіший варіант: взяти рішення, які є в інших парламентсько-президентських республіках, наприклад, право розпуску парламенту. Я не кажу про французьку модель, коли розпуск може відбутися в будь-який момент, коли заманеться президенту, але щодо недієздатного парламенту такий важіль впливу у глави держави повинен бути. Це логічно, адже недієздатність – це неспроможність приймати у визначеній термін потрібні рішення – програму уряду, або законопроект, який уряд вважає програмним. Якщо є ознаки системної парламентської кризи – то тут уже сам Бог велів розпустити парламент. Це збільшить ефективність роботи Верховної Ради, в той час як зараз усе зводиться тільки до голосливих обурень – чому в нас так погано функціонує парламент. Прописані зараз підстави для розпуску є зовсім слабкими.

Крім цього, на превеликий жаль, залишилася норма про те, що дострокові вибори до органів місцевого самоврядування призначає Верховна Рада. Це суперечить теорії публічної влади, тому що один політичний орган не може вирішувати долю іншого. Призначати дострокові вибори може тільки ЦВК за наявності на це правових підстав, наприклад, розпуск президентом місцевої ради (*Forbes.ua* (<http://forbes.ua/ua/opinions/1374006-nova-konstituciya-shcho-napisano-mizh-ryadkiv>)). – 2014. – 1.07).

ВИСНОВОК

групи науковців та громадських експертів щодо Проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4178а від 26.06.2014

ЗМІСТ

1. Вступні зауваги
2. Процес підготовки Законопроекту
3. Спрямованість Законопроекту
 - 3.1. Децентралізація владних повноважень: адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування
 - 3.2. Ліквідація місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту представників Президента в регіонах і районах
 - 3.3. Парламентська коаліція та порядок формування Кабінету Міністрів
 - 3.4. Уконституювання нових органів державної влади та вилучення положень про деякі існуючі
 - 3.5. Кадрові повноваження Президента та Верховної Ради
 - 3.6. Новий статус мов – «спеціальний статус», який може надаватися російській та іншим мовам національних меншин
 - 3.7. Інші зміни
4. Питання, які не знайшли відображення у законопроекті, однак мали б бути предметом конституційної реформи
5. Висновки та рекомендації

1. Вступні зауваги

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а (далі - Законопроект) був поданий до Верховної Ради 26 червня 2014 року Президентом України та визначений ним як невідкладний. 2 липня 2014 року було зареєстровано на заміну попереднього законопроекту його доопрацьовану версію, яка відрізняється двома доданими положеннями.

Законопроект передбачає внесення змін до двадцяти двох статей та введення однієї додаткової статті в межах восьми розділів Конституції України: розділ IV «Верховна Рада України» (статті 81, 82, 83, 85, 88, 90), V «Президент України» (стаття 106, 107, 107¹), VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (статті 114, 118, 119), VII «Прокуратура» (статті 121, 122), IX «Територіальний устрій України» (статті 132, 133), X «Автономна Республіка Крим» (стаття 139), XI «Міське самоврядування» (статті 140, 141, 142, 143, 144), XII «Конституційний Суд України» (стаття 151).

Факт внесення Президентом законопроекту із пропозиціями комплексних конституційних змін заслуговує позитивної оцінки. Є ціла низка причин, які обумовлюють необхідність проведення конституційної реформи в Україні.

Водночас варто наголосити, що конституційна реформа має цілковито відповідати критеріям легітимності, прозорості, публічності, правничої грамотності. Процес конституційної реформи повинен відповідати природі Конституції як основоположного суспільного договору. Беручи до уваги уроки конституційного розвитку України останніх десяти років та політичні умови, які супроводжують конституційну реформу сьогодні, необхідно особливо наголосити, що неприйнятним є жертвувати якістю Конституції заради досягнення кон'юнктурних політичних цілей або домовленостей.

Цей висновок підготовлено на основі аналізу відповідності Законопроекту зазначеним критеріям.

2. Процес підготовки Законопроекту

Президент П. Порошенко подав Законопроект до Верховної Ради менш як через три тижні після дня інавгурації. Політичні умови, за яких доводиться готувати конституційну реформу, є надзвичайно складними. Наміри забезпечити початок розгляду конституційних змін до завершення четвертої сесії Верховної Ради VII скликання є обґрунтованими та заслуговують на підтримку. Однак необхідність швидкого здійснення конституційної реформи не може стати ані причиною, ані виправданням її неналежної якості. Належний процес конституційної реформи повинен бути дотриманий за будь-яких умов.

Наразі доводиться констатувати, що процес підготовки Законопроекту характеризується відсутністю прозорості, публічності та суспільної дискусії. До моменту внесення Законопроекту до Верховної Ради у публічному доступі не було ні самого тексту Законопроекту, ні його концепції. Відтак учасники суспільного діалогу не мали можливості предметно обговорити концептуальні зміни та внести свої пропозиції.

Для суспільства залишається невідомим, хто готував текст Законопроекту. Робоча група чи комісія для підготовки Законопроекту Президентом не була створена. Досвід сталих демократій свідчить, що тексти конституції чи поправок до неї мають готувати визнані та незаангажовані фахівці-конституціоналісти. Це є запорукою підготовки виваженого та грамотного проекту, а також однією із ключових передумов для суспільної довіри і підтримки конституційної реформи.

Необхідність науково-експертної роботи над Законопроектом впливає із норм Регламенту Верховної Ради. Так, у частині восьмій статті 143 встановлені особливі вимоги до пояснювальної записки до законопроекту про внесення змін до Конституції України. Крім загальних положень, пояснювальна записка повинна висвітлювати низку додаткових питань, визначених пунктами 2-10, 14 частини другої статті 145 Регламенту. Одним із таких питань є: чи існують сумніви у науковців та експертів щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції (пункт 7 частини другої статті 145 Регламенту)? Пояснювальна записка не містить відповіді на це питання, оскільки у науково-експертній спільноті просто не

було можливості сформувавши свою позицію щодо Законопроекту до його внесення.

Вочевидь у відповідь на вимогу пункту 10 частини другої статті 145 Регламенту Пояснювальна записка містить таке положення: «Законопроект не потребуватиме прийняття до нього пропозицій і поправок, у тому числі редакційно уточнюючого характеру». На жаль, викладені нижче висновки щодо Законопроекту, в тому числі й стосовно юридичної техніки, ставлять під сумнів таке твердження. А той факт, що вже через шість днів з моменту подання Законопроекту було внесено його доопрацьовану версію, взагалі заперечує це твердження.

Брак суспільного діалогу при підготовці Законопроекту також призвів до недостатнього розуміння стратегії та обсягу реформи. Так, Законопроект не передбачає жодних змін, спрямованих на вирішення цілої низки актуальних питань (див. розділ 4 Висновку). Відтак незрозуміло, що собою являє Законопроект – пропозицію першого етапу реформи, покликаною дати відповіді на найнагальніші виклики, чи цілісну реформу в розумінні Президента.

Ситуація, коли суспільство та експертне середовище не є залученим до процесу конституційної реформи і навіть не має достатньо інформації, щоб сформувавши бачення її розвитку, є неприйнятною і потребує зміни.

3. Спрямованість Законопроекту

3.1. Децентралізація владних повноважень: адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування

(а) позитивний аспект

Запропоновані Законопроектом зміни є достатніми для створення конституційної основи стосовно децентралізації владних повноважень. Це, безумовно, є великим позитивом Законопроекту.

Зокрема:

а) закладено трирівневу систему адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади – стаття 133. Це уможливило проведення адміністративно-територіальної реформи на рівні громад і районів;

б) запроваджено виконавчі органи районних та обласних рад – стаття 140;

в) ліквідовано виконання функцій органів місцевого самоврядування органами державної виконавчої влади – статті 118, 119, 140 (однак повна ліквідація місцевих державних адміністрацій заслуговує негативної оцінки – див. підрозділ 2 нижче).

(б) негативний аспект

Законопроект у частині децентралізації владних повноважень містить низку недоліків, у тому числі тих, що можуть спричинитися до виникнення істотних проблем у функціонуванні публічної влади в Україні.

Зокрема:

а) назву розділу ІХ Конституції України «Територіальний устрій» не змінено на «Адміністративно-територіальний устрій», що впливає із його змісту, загальної логіки та термінології запропонованих змін. Заміну поняття також необхідно зробити у пункті 13 частини першої статті 92 Конституції України;

б) у запропонованій редакції положення статті 132 варто з метою уточнення зазначити, що адміністративно-територіальний устрій ґрунтується на принципах єдності державної влади та цілісності державної території. Доцільно також проаналізувати статтю на предмет того, чи всі перелічені засади стосуються адміністративно-територіального устрою;

в) частина друга статті 133 містить таке положення: «Умови і порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах регіонів визначаються законом». У такій редакції це положення може тлумачитися так, що межі регіонів законом визначатися не можуть. Це лише ускладнює питання відносно того, хто має повноваження змінювати межі областей і в якому порядку його здійснює. Як видається, це є прогалиною чинної Конституції. Існує позиція, що це питання може вирішувати Верховна Рада на підставі пункту 13 частини першої статті 92 Конституції.

Конституційні зміни мають привнести однозначність щодо цього питання. Тож, слова «у межах регіонів» потрібно вилучити із запропонованого тексту. Також варто внести зміни до положення пункту 29 частини першої статті 85, додавши, що Верховна Рада має повноваження змінювати межі (також і) областей, а не лише районів і міст;

г) формулі «питання місцевого значення», котра застосована у частині першій статті 140 для окреслення компетенції місцевого самоврядування, бракує предметної визначеності. Вона не дає чіткої відповіді стосовно того, що насправді входить у коло питань «місцевого значення». Положення щодо компетенції місцевого самоврядування доцільно привести у відповідність, з урахуванням українських реалій, до Європейської хартії місцевого самоврядування та принципу частини другої статті 19 Конституції України;

ґ) у частинах третій та четвертій статті 140 органами, що представляють спільні інтереси громад названо не лише районну і обласну раду, а й виконавчі органи цих рад. Такий підхід є помилковим. Виконавчі органи рад не є і не можуть бути представницькими органами;

д) стаття 141 передбачає, що голова районної/обласної ради очолює також виконавчий орган відповідно районної/обласної ради. Такий підхід викликає застереження. Видається, що тут просто екстрапольоване положення про те, що сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий орган ради. Однак природа сільського, селищного, міського голови є відмінною від голови районної чи обласної ради. Перший обирається громадою на загальних прямих виборах. Голова ж районної чи обласної ради обирається відповідною радою з поміж числа депутатів. Природа районної та обласної рад також є відмінною від природи ради

громади. Вони представляють спільні інтереси громад, тож порядок призначення посадових осіб має відповідати меті збалансування інтересів.

Такий підхід також унеможлиблює призначення головою виконавчого комітету районної/обласної ради, особи, яка не є депутатом ради, та є дискримінаційним.

Крім того, поєднання функцій голови районної чи обласної ради із функцією голови виконавчого комітету збільшує ризик надмірної концентрації влади в регіоні в руках однієї особи, що може породжувати як тиск на місцеве самоврядування, так і протистояння з Кабінетом Міністрів (Урядом). Обрання районною/обласною радою різних осіб головою ради та головою її виконавчого органу краще сприятиме цілі розвитку місцевого самоврядування;

е) частина перша статті 142 викликає застереження у частині визначення суб'єктів та об'єктів власності. Видається більш доцільним застосовувати поняття «земельні ділянки», а не «земля». Що мається на увазі під формулюванням «об'єкти власності районних і обласних рад» – не зрозуміло. Загалом ідея визначення районних та обласних рад суб'єктами власності видається сумнівною;

є) у Законопроекті запропоновано запровадити регіональне самоврядування, адже передбачено створення виконавчих комітетів обласних рад. Це є рішучим кроком, який, як зазначено вище, заслуговує позитивної оцінки. Однак, у часі регіональне самоврядування не повинне запроваджуватися, допоки не буде сформоване спроможне місцеве самоврядування. Логіка і поетапність реформи публічної влади має бути витримана, інакше наслідки можуть бути непередбачуваними і вкрай деструктивними. У Законопроекті, на жаль, ця логіка та поетапність не відображені. У Перехідних положеннях передбачено одночасне набрання чинності усіма положеннями, спрямованими на децентралізацію владних повноважень – з дня набуття повноважень сільськими, селищними, міськими головами, місцевими радами, обраними на наступних чергових виборах.

3.2. Ліквідація місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту представників Президента в регіонах та районах

Законопроект передбачає повну ліквідацію місцевих державних адміністрацій. Натомість запропоновано запровадити інститут Представників Президента України, які призначаються одноособово Президентом та діють у регіонах і районах. Згідно статті 1071 «Представники Президента на відповідній території:

1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

3) спрямовують та організовують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану;

4) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України».

Здійснення таких повноважень справді є необхідним для належного функціонування місцевого самоврядування та для забезпечення виконання функцій держави на місцевому рівні. Однак, модель органів, на які покладено виконання цих функцій, видається такою, що не відповідає цим функціям; вона є нелогічною і може створити істотні проблеми у функціонуванні публічної влади.

Так, відповідно до цієї моделі, Кабінет Міністрів взагалі не має жодного впливу на призначення та діяльність представників Президента. Це означає, що Кабінет Міністрів не зможе бути відповідальним за забезпечення дотримання Конституції та законів у діяльності органів місцевого самоврядування і за здійснення державної політики на всій території країни, (що є його функцією відповідно до пункту 1 статті 116 Конституції). Або ж Кабінетові Міністрів доведеться створювати у районах та регіонах свої територіальні підрозділи (органи) практично усіх центральних органів виконавчої влади, що є нераціональним та неефективним.

Видається сумнівним, що призначені Президентом Представники мають виконувати функції координації та спрямування діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Призначення та звільнення посадових осіб, уповноважених здійснювати зазначені вище повноваження, мають здійснюватись за участі Кабінету Міністрів. Також ці посадові особи повинні бути відповідальними, підзвітними та підконтрольними Кабінетові Міністрів.

Відтак значно обґрунтованішим видається зберегти інститут місцевих державних адміністрацій, змінивши, при цьому, їх функції на названі вище.

Також є застереження щодо формулювання самих функцій органів, уповноважених забезпечувати виконання функцій держави на місцях. Пункт перший частини другої запропонованої статті 1071 передбачає функцію нагляду за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування. Таке формулювання несе ризик того, що воно тлумачитиметься надто широко, і не містить запобіжників зловживання ним.

Насправді ця функція має полягати у здійсненні нагляду за дотриманням органами місцевого самоврядування встановлених Конституцією та законами України меж їхніх повноважень. Тобто предметом нагляду місцевих державних адміністрацій (кажучи мовою Законопроекту – Представників Президента) повинно бути дотримання меж повноважень органами місцевого самоврядування (функціональний нагляд). Оскарження змісту акта органу місцевого самоврядування, виданого в межах його компетенції, має бути прерогативою тієї особи, права та інтереси якої зачіпає виданий акт, а не державних органів.

Не можна погодитись також із запропонованими у Законопроекті механізмами забезпечення дотримання Конституції та законів органами місцевого самоврядування. Відповідно до запропонованих поправок до статей 107, 144 та 151: Президент України – за поданням свого Представника у відповідному регіоні – зупиняє дію рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності; у разі встановлення Конституційним Судом порушення рішенням Конституції, Президент України може припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування, який прийняв таке рішення; рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності законам України зупиняються представниками Президента України у відповідному регіоні чи районі з одночасним зверненням до суду.

У цьому контексті насамперед варто зазначити: дотримання органами місцевого самоврядування встановлених Конституцією та законами України меж їхніх повноважень має бути предметом адміністративної юстиції. Запропоноване вирішення цих питань у порядку конституційного судочинства є дуже сумнівним.

Те, що Президент може зупинити повноваження органу місцевого самоврядування лише у випадку встановлення Конституційним Судом неконституційності прийнятого ним рішення, видається неефективним та недостатнім механізмом забезпечення дотримання органами місцевого самоврядування меж їхніх повноважень. Як впливає із запропонованих положень, системне порушення органом місцевого самоврядування законів не може бути підставою припинення його повноважень (це при тому, що Конституція дуже загально окреслює компетенцію органів місцевого самоврядування, конкретний перелік повноважень встановлює закон). Зважаючи на кількість органів місцевого самоврядування, яка обчислюється тисячами, викликає сумнів також спроможність Конституційного Суду забезпечити вчасний та належний розгляд такого роду справ. Ця додаткова функція може негативно вплинути на спроможність Конституційного Суду в цілому.

Конституційні механізми забезпечення дотримання органами місцевого самоврядування встановлених Конституцією та законами України меж їх повноважень з одного боку мають бути достатніми для того, щоб вчасно виявляти допущені ними порушення та ефективно їх припиняти, з другого боку вони повинні бути прописані так, щоб органи державної влади не могли використовувати їх з метою обмеження права місцевого самоврядування чи інших зловживань. У цій частині Законопроект є слабо продуманим і потребує істотного доопрацювання.

3.3. Парламентська коаліція та порядок формування Кабінету Міністрів

Зміни до статті 83 Конституції передбачають формування у Верховній Раді парламентської коаліції замість передбаченої чинною Конституцією

коаліції депутатських фракцій. Законопроект також містить пропозицію нового положення про те, що у Верховній Раді гарантується діяльність парламентської опозиції.

Відповідно до Законопроекту, парламентська коаліція вносить пропозицію Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра. Президент не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції вносить до Верховної Ради подання про призначення Прем'єр-Міністра. Подання про призначення інших членів Кабінету Міністрів вносить до Верховної Ради Прем'єр-Міністр. Подання Прем'єр-міністра про призначення Верховною Радою Міністра оборони та Міністра закордонних справ має бути погоджене із Президентом.

Даючи загальну оцінку змінам щодо коаліції у Верховній Раді та порядку формування Кабінету Міністрів, варто відзначити рух в позитивний бік. Тобто у цій частині запропоноване регулювання видається кращим за те, що діє сьогодні. Однак воно усе ще є далеким від оптимального, а відтак не забезпечує вирішення наявних проблем.

Так, необхідно повністю вилучити із Конституції положення про коаліцію у Верховній Раді. Ці положення з'явилися у Конституції після внесення до неї змін у 2004 році, спричинивши чимало проблем при їх застосуванні. Формування парламентської більшості є політичним процесом, пов'язаним із підтримкою Кабінету Міністрів (Уряду). Регламентація цього процесу – та ще й на конституційному рівні, надання парламентській більшості суб'єктного статусу не дають жодної користі, однак іманентно несуть у собі багато ризиків і проблем казуїстичного характеру.

Аналогічно недоцільно на конституційний рівень виносити питання статусу парламентської опозиції, яка за своєю природою є парламентською меншістю і може бути дуже різнорідною політично. Тому положення як про парламентську коаліцію, так і парламентську опозицію необхідно вилучити у подальшому процесі доопрацювання Законопроекту.

Незрозумілим видається положення про п'ятнадцятиденний строк, упродовж якого Президент вносить до Верховної Ради подання про призначення Прем'єр-Міністром кандидатури, запропонованої парламентською коаліцією. Вбачається, що підстав для такого тривалого строку немає. Однак ця проблема буде знята у разі вилучення положень про парламентську коаліцію та забезпечення участі Президента в діалозі з керівниками парламентських фракцій з метою визначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра, спроможного сформувати склад Уряду та отримати його підтримку більшістю голосів Верховної Ради.

Заслужують позитивної оцінки зміни щодо порядку внесення подань про призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. За чинною Конституцією ці подання до Верховної Ради вносить Президент. Порядок, запропонований Законопроектом, краще забезпечує цілісність та єдність державної політики у відповідних сферах.

3.4. Уконституювання нових органів державної влади та вилучення положень про деякі існуючі

Запропоновані Законопроектом зміни передбачають вилучення положення про порядок призначення Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Голови Фонду державного майна України. В інших конституційних положеннях ці органи не згадуються. Вочевидь після набуття чинності конституційними змінами ці органи мають бути ліквідовані. Видається необхідним у Перехідних положеннях визначити строки ліквідації цих органів та, можливо, інші питання, які сприятимуть однозначному застосуванню конституційних змін у цій частині.

Положеннями пункту 122 частини першої статті 85 та пункту 142 частини першої статті 106 встановлено порядок призначення та звільнення Голови Державного бюро розслідувань. Це новий орган, запропонований Законопроектом. Компетенція цього органу є невизначеною. Якщо йдеться про запровадження спеціального органу для здійснення антикорупційних розслідувань у вищих органах влади, то, необхідно це уточнити, як мінімум, у назві органу. Якщо ж йдеться про іншу компетенцію цього органу, то його створення видається недоцільним.

Законопроект передбачає нові положення щодо порядку призначення та звільнення Голови Служби зовнішньої розвідки. Уконституювання цього органу видається обґрунтованим.

Новелою Законопроекту також є пропозиція уконституювати національні комісії, що здійснюють державне регулювання природних монополій. Сама ідея видається правильною, однак її втілення у Законопроекті є невдалим як в частині порядку формування цих комісій (див. підрозділ 3.5.), так і в частині визначення сфер, в яких вони діють.

У пункті 92 частини першої статті 105 визначено закритий перелік сфер природних монополій, щодо яких національні комісії здійснюють державне регулювання: «у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів та фінансових послуг». Цей перелік викликає застереження, оскільки однозначно він є неповним. Для прикладу, природною монополією є сфера енергетики та комунальних послуг, які також потребують існування незалежних регуляторів. У процесі доопрацювання Законопроекту необхідно вибрати один із двох можливих варіантів: або 1) закріпити вичерпний перелік природних монополій, або 2) установити одну національну комісію, котра здійснюватиме державне регулювання у всіх сферах природних монополій.

3.5. Кадрові повноваження Президента та Верховної Ради

У Законопроекті:

а) Генеральний прокурор України призначається на посаду Президентом за згодою Верховної Ради. І Президент має повноваження одноособово звільнити Генерального прокурора, і Верховна Рада може висловити Генеральному прокурору недовіру, що має наслідком його відставку з посади. Такий порядок призначення та звільнення Генерального прокурора є

неприйнятним. Він лише поглиблює проблеми політичної залежності Генерального прокурора;

б) для Голови Державного бюро розслідувань передбачено аналогічний порядок призначення і звільнення, що й для Генерального прокурора. Незалежно від того, які розслідування мають на увазі як функції цього органу, зрозумілим є те, що він має бути максимально політично незалежним. Тому запропонований у Законопроекті порядок призначення і звільнення Голови Державного бюро розслідувань є неприйнятним;

в) Голова Служби безпеки України призначається на посаду Президентом за згодою Верховної Ради та звільняється одноособово Президентом. Згідно чинної Конституції, Голова Служби безпеки України як призначається, так і звільняється – Президентом за згодою Верховної Ради. Служба безпеки України функціонально пов'язана із повноваженнями Президента. Можливість Президента звільнити Голову Служби безпеки України, у разі неналежного виконання ним своїх обов'язків, є необхідним інструментом для виконання Президентом своїх повноважень. Тому запропонована Законопроектом зміна видається обґрунтованою;

г) Голова Служби зовнішньої розвідки призначається на посаду та звільняється з посади одноособово Президентом. Зважаючи на природу та функції цього органу такий підхід видається правильним.

г) Голова Антимонопольного комітету України, голови та члени національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій призначаються одноособово Президентом. Така пропозиція не може бути підтримана. Зрозуміло, що ці органи мають бути незалежними від Кабінету Міністрів та парламентської більшості. Однак зосередження в руках Президента контролю над органами, уповноваженими здійснювати державне втручання у ведення бізнесу, створює великі ризики зловживання відповідними повноваженнями. Спільне призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету Президентом та Верховною Радою, передбачене сьогодні, створює кращі умови для його незалежності від політичного впливу. Що ж стосується регуляторних органів, то сама ідея їх колегіальності полягає в тому, щоб у них були представлені різні учасники відповідних правовідносин. Тому вони мають формуватися різними суб'єктами. Призначення всіх членів з одного політичного центру нівелює їх колегіальність.

3.6. Новий статус мов – «спеціальний статус», який може надаватися російській та іншим мовам національних меншин

Частина друга статті 143 містить таке положення: «Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть у порядку, визначеному законом, надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російській мові, іншим мовам національних меншин України».

Така пропозиція суперечить статті 10 чинної Конституції України, якою визначено статус мов, які застосовуються в Україні (структурно стаття 10 входить до Розділу I Конституції, зміна якого передбачає ускладнену

процедуру, яка має завершитись проведенням всеукраїнського референдуму). Розділ I Конституції України встановлює основні засади конституційного ладу. Щоб захистити ці засади, конституцієдавець встановив особливий порядок внесення змін до положень цього розділу. Питання засад застосування мов в Україні конституцієдавець відніс до предмету Розділу I Конституції України. Це означає, що конституційні засади застосування мов в Україні можуть бути змінені лише в порядку внесення змін до Розділу I Конституції України.

Стаття 10 визначає два можливих статуси мов в Україні: державна мова та мови національних меншин. У частинах першій – третій статті 10 Конституції встановлено, що: «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 гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України». Відповідно до частини п'ятої статті 10 та пункту 4 частини першої статті 92 Конституції України, докладний порядок застосування мов в Україні встановлюється законом.

Отже, стаття 10 Конституції України не передбачає можливості існування в Україні такого поняття як «спеціальна мова», чи як «мова із спеціальним статусом». Особливості застосування російської та інших мов національних меншин в межах встановлених Конституцією статусів має визначатися законом. Окрім того, Україна, ратифікувавши Європейську Хартію регіональних чи міноритарних мов, окремим законом визначила перелік мов, які визнано державою як «регіональні чи міноритарні», та визначила порядок їх захисту.

Пропозицію такого положення Законопроекту можна порівняти до пропозиції надати органам місцевого самоврядування повноваження визначати особливості застосування на відповідній території (у межах села, міста, області) принципу розподілу влад (закріпленого у статті 6 Конституції), чи – принципу верховенства права (закріпленого у статті 8), чи будь-якої іншої засади, встановленої Розділом I Конституції України.

Отже, запропоноване положення є неприйнятним і має бути вилученим із Законопроекту. Воно несе великі ризики для конституційної реформи загалом. Законопроект про внесення змін до Конституції України жодним чином не повинен викликати сумнівів щодо своєї легітимності.

3.7. Інші зміни

Позитивом Законопроекту є вилучення положень про імперативний партійний мандат народного депутата України (пункт 6 частини другої та частина шість статті 81 Конституції України).

Такої ж позитивної оцінки заслуговує пропозиція вилучити пункт 5 частини першої статті 121, який передбачає функцію загального нагляду прокуратури.

Законопроект містить також декілька змін уточнюючого характеру. Так, замість терміну «депутатська фракція» застосовується термін «парламентська

фракція», який справді є більш вдалим. Змінами до статті 82 пропонується вважати Верховну Раду повноважною за умови обрання і складення присяги не менше як двома третинами народних депутатів України від її конституційного складу. Чинна Конституція України передбачає лише умови обрання. Законопроект також повертає, передбачену Конституцією України в редакції 1996 року вимогу ухвалення Регламенту Верховної Ради України як закону.

4. Питання, які не знайшли відображення у законопроекті, однак мали б бути предметом конституційної реформи

Як зазначалось, незрозуміло що собою являє Законопроект – пропозицію першого етапу конституційної реформи, чи цілісної і системної реформи.

У будь-якому випадку видається за доцільне наголосити на деяких питаннях, які не знайшли відображення у Законопроекті.

Так, необхідною є поправка до Конституції, спрямована на визнання обов'язкової юрисдикції Міжнародного кримінального суду. Це дуже актуальне питання. Воно потребує якнайшвидшого вирішення.

Докорінного реформування потребує прокуратура. Можна ствердити, що створення конституційної основи для системної реформи прокуратури не є предметом Законопроекту. Дві зміни, пов'язані із діяльністю прокуратури, як видається, обумовлені іншими чинниками.

Потребує удосконалення порядок формування Конституційного Суду України, як мінімум – у частині встановлення кваліфікаційного відбору кандидатів у судді Конституційного Суду.

Давно назрілою є потреба обмеження обсягу депутатської недоторканності. Надзвичайно актуальним і важливим є питання як забезпечити дотримання вимог законодавчого процесу у Верховній Раді. Одним із проявів перманентного порушення законодавчого процесу є проблема неособистого голосування народними депутатами, що частково зумовлене порядком прийняття рішень у Верховній Раді. Ці питання також мали б бути предметом конституційної реформи.

Не менш актуальним є питання упорядкування системи органів виконавчої влади на центральному рівні та питання встановлення конституційних засад державної служби.

Є ціла низка інших питань, необхідність конституційних змін щодо яких може бути з'ясована лише після їх відкритого фахового обговорення та подальшого консультування із суспільством під час публічної дискусії.

Також незрозуміло чому Перехідні положення Законопроекту не містять пропозиції щодо призначення позачергових виборів народних депутатів України. Конституційні зміни у частині повноважень вищих органів державної влади мають набувати чинності з дня першого засідання Верховної Ради нового скликання. Крім того, вирішення питання про призначення позачергових виборів народних депутатів саме у Законі про внесення змін до Конституції видається найбільш обґрунтованим як з юридичної точки зору, так і з точки зору поточного політичного процесу.

5. Висновки та рекомендації

Процес підготовки внесеного Президентом України до Верховної Ради України Законопроекту не відповідає критеріям прозорості, публічності, правничої грамотності. Науково-експертне середовище не було залучене до роботи над Законопроектом. Громадське обговорення Законопроекту не проводилось.

Законопроект не доцільно скеровувати до Конституційного Суду у запропонованій редакції. Він потребує істотного концептуального та техніко-юридичного доопрацювання.

Для доопрацювання Законопроекту необхідно залучити визнаних висококваліфікованих та політично незаангажованих фахівців-конституціоналістів.

Конституційна реформа має здійснюватись із максимально широким залученням представників громадянського суспільства на усіх її етапах.

У підготовці Висновку взяли участь:

Володимир Василенко, професор Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, Надзвичайний і Повноважний посол України

Сергій Головатий, член Міжнародної асоціації конституційного права, доктор юридичних наук

Ярина Журба, експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ

Юлія Кириченко, менеджер робочої групи з конституційної реформи коаліції «Реанімаційний пакет реформ»

Юрій Ключковський, президент Інституту виборчого права

Ігор Когут, голова ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

Світлана Конончук, керівник Програми демократизації політичних інститутів Українського незалежного центру політичних досліджень

Оксана Сироїд, директор Української правничої фундації

Анатолій Ткачук, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства (ЦППР

(<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1731-vysnovok-naukovtsiv-ta-hromadskykh-ekspertiv-shchodo-proektu-zakonu-pro-vnesennia-zmin-do-konstytutsii-ukrainy-podanoho-prezydentom.html>). – 2014. – 11.07).

Критичні тези щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від Президента України Петра Порошенка

Викладення матеріалу, що нижче подається, побудовано за принципом просування від конкретного (тактичного) до більш загального, стратегічного. Такий підхід дозволяє придивитися до деталей, не заглиблюючись надмірно в лабіринти юридичної техніки. Крім того, даний спосіб просування до мети не дозволяє приписувати об'єкту дослідження реально не представлених у ньому якостей. Тим самим він не дозволяє звинувачувати його у неіснуючих гріхах.

1. Схоже на те, що головний акцент уваги в президентському проекті зроблено на модифікації політико-правових стосунків очільника Української держави з парламентом, урядом і органами місцевого самоврядування. Так, за проектом конституційних змін від Президента (див. оновлену редакцію статті 81 Конституції), «парламентська коаліція у Верховній Раді України відповідно до Конституції України вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до Конституції України вносить пропозиції Прем'єр-міністру України щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України».

При цьому, як і раніше, «парламентська коаліція у Верховній Раді України формується протягом тридцяти днів з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових та позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом тридцяти днів з дня припинення діяльності парламентської коаліції у Верховній Раді України». Нині, однак, брати участь у формуванні коаліції (а не лише входити до її складу) можуть разом із партійними фракціями поодинокі народні депутати України.

Як це витікає із тексту запропонованих змін, парламентська коаліція, як і раніше, має діяти у Верховній Раді України на постійній основі. Тобто вже вкотре, починаючи з грудня 2004 року, залишається не зовсім зрозумілим, для чого має існувати (й відновлюватися) парламентська коаліція у випадку, якщо Кабінет Міністрів України є повністю сформованим. Адже відповідно до статті 80 чинної Конституції (у пропозиціях Петра Порошенка її залишено у незмінному вигляді) народні депутати в своїх політичних симпатіях і антипатіях є цілком вільними й не несуть жодної юридичної відповідальності за висловлювання у парламенті та за результати свого голосування.

Тобто навіть в межах процедури формування уряду члени парламентської коаліції є юридично вільними. Прикметно, що від самого початку (1996) стаття 80 Основного Закону України не передбачала яких-небудь виключень в своєму застосуванні. Тому й сьогодні єдиним виправданням існування парламентської коаліції залишається її активна участь у формуванні чи доукомплектуванні Кабінету Міністрів України. Але

якщо уряд сформовано у повному складі, подальше незмінне існування коаліції, як на цьому наполягає Конституція, втрачає юридичний сенс. Обмежено актуальними залишаються хіба що морально-політичні аспекти її присутності в політичній системі.

2. З іншого боку, за статтею 90 проекту від Петра Порошенка, «Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо: 1) протягом тридцяти днів у Верховній Раді України не сформовано парламентську коаліцію відповідно до статті 83 цієї Конституції». Формально-юридично це означає, що спочатку парламент, а пізніше (опосередковано) і уряд можуть бути розпущені просто через вихід із коаліції певної критичної маси народних депутатів. Наприклад, якщо коаліцію складатимуть 226 народних депутатів, то вихід із коаліції навіть одного з них становитиме цю критичну масу.

Все це означає, що якщо на протязі 30 днів поспіль Верховна Рада України не спроможеться поновити парламентську коаліцію до мінімальної кількості (226) народних обранців, то її подальше існування потрапить в пряму залежність від політичної волі Президента. Чи припинить Президент у цьому випадку достроково парламентські повноваження, чи й надалі зберігатиме *status quo* – буде залежати лише від його політичного настрою. Можна, однак, здогадатися, що якщо Президент буде висуванцем опозиційних політичних сил, які складатимуть в парламенті меншість, до його рук завдяки цій нормі потрапить важіль, який потенційно допомагатиме «обвалювати» парламент навіть тоді, коли справжньої урядової кризи не існуватиме.

Усе це може здійснитися завдяки тому, що проект Конституції вимагає присутності коаліції у Верховній Раді навіть тоді, коли про формування чи переформатування урядових структур не йдеться. Звідси виникає логічне запитання: якщо коаліція повинна існувати і поза межами організаційного забезпечення формування уряду, то який у цьому міститься додатковий сенс? Логічно очікувати, що коаліція буде гарантовано підтримувати урядові законопроекти. Але, строго кажучи, всі народні депутати й у цьому відношенні є вільними. Так само як політично вільною, принаймні на конституційному рівні, залишатиметься у своїх преференціях й опозиція.

Навпаки, якщо Президент за своїми поглядами буде близьким до парламентської більшості, тоді вимога постійного існування коаліції ризикує перетворитися на засіб шантажу Президента з боку опозиційних сил. Загалом, хоча вищенаведене нібито й не посягає на стабільність конституційного ладу, проте вочевидь не сприяє сталості політичного повсякдення.

Як вже не раз відмічалось в українській публіцистиці, якщо кількісний склад коаліції буде лише мінімально необхідним, переманювання народних депутатів до виходу з неї може спричинитися до серйозного ураження політичної надбудови країни. Зокрема, якщо Президент буде опозиційно налаштованим до коаліції незначної (кількісно) більшості, він матиме можливість розпустити Верховну Раду після спровокованого його

парламентськими симпатиками виходу з коаліції навіть кількох депутатів. У випадку ж, коли коаліція незначної більшості буде політично прихильною до Президента, опозиція намагатиметься спокушати народних депутатів до виходу із її складу. Щоправда, у цьому випадку політичний шантаж обіцяє бути менш дієвим, оскільки Президент, строго кажучи, не зобов'язаний розпускати Верховну Раду через ситуативний розвал коаліційних сил.

Так або інакше, закріплена (пролонгована) в проекті від Президента ідея постійно діючої (чи просто існуючої) коаліції не виглядає по-справжньому конструктивною. Краще було б надати Президенту право розпускати парламент просто тоді, коли останній стане неспроможним протягом тридцяти днів поспіль сформувати чи доукомплектувати уряд. Крім того, залишається незрозумілим, як можна апріорно пересвідчуватися у наявності або відсутності коаліції без спроби реального голосування її членів «за» чи «проти» конкретних кандидатур на посади міністрів або прем'єра?

3. Як це витікає із статті 85 проекту, Верховна Рада України повинна надавати згоду на призначення Президентом Голови Служби безпеки України, Голови Державного бюро розслідувань, Генерального прокурора України. При цьому лише Генерального прокурора парламент може в подальшому сам відправити у відставку. Інших посадових осіб з цього переліку може звільнити виключно Президент.

Якщо ж врахувати ще й те, що Верховна Рада призначає, за проектом змін, Прем'єр-міністра України за поданням Президента, який, у свою чергу, добирає кандидатуру останнього не більше ніж «з урахуванням пропозиції парламентської коаліції», а не бере її від коаліції (як нині) безпосередньо, то стає зрозумілим, що про послаблення президентського початку у задекларованій Петром Порошенком конституційній моделі (див. його інавгураційну промову) не йдеться.

Крім того, кандидатури на посади Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України хоча й призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України, проте офіційне подання щодо цього належить заздалегідь погоджувати з Президентом. Зовсім без участі парламенту Президент призначає на посаду й звільняє з посади Голову Служби зовнішньої розвідки України. Якщо долучити до цього переліку ще й обов'язок Президента призначати на посади без подання Кабінету Міністрів та звільняти з посад представників президента в регіонах і районах України, то стане зрозумілим, що про послаблення виконавчої вертикалі в президентському проекті конституційних змін не йдеться.

Більше того, Президенту також надається право достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також будь-якого органу місцевого самоврядування, якщо висновком Конституційного Суду України буде встановлено, що котрийсь із цих суб'єктів своїм рішенням (формально навіть одним) порушив Основний Закон України.

Реально це означає, що Президент може відносно легко припинити повноваження представницького органу Автономної Республіки Крим або будь-якого органу місцевого самоврядування за підтримки Конституційного

Суду. При цьому слід брати до уваги й те, що за проектом поправок від Президента останній не лише призначає шістьох з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України, але й зберігає за собою право в будь-який час їх звільнити. Подібна схема стосунків президента з Конституційним Судом не лише підриває принцип незалежності Конституційного Суду і його суддів, але й робить надмірно вразливою до державного втручання всю систему органів місцевого самоврядування в Україні.

4. Загалом, можна стверджувати, що за проектом конституційних змін від Петра Порошенка Президент постає перед українським суспільством не стільки в якості інтелектуала, політичного авторитета і лідера нації, скільки в якості її вищого воєначальника, силовика, сучасного гетьмана. Але якщо все це виглядає саме таким чином, то в чому тоді проявляється громадянська складова президентського конституційного проекту?

На медійно-політичному рівні Петро Порошенко не раз декларував свою прихильність до посилення демократичних начал у державному управлінні, до ідеї децентралізації влади, до більш чіткого розділення державних справ, з одного боку, і справ громадянського суспільства, з іншого. Президент Порошенко не раз наголошував на необхідності виявляти значно більший обсяг державної уваги і підтримки регіонам, заперечуючи при цьому, однак, доцільність будь-якого з варіантів федералізації України.

Так або інакше, Українська держава вже давно вимагає значного посилення уваги до своїх регіонів (провінцій в цілому) на стратегічному рівні. З іншого боку, цілком зрозумілим є й те, що самого лише конституційного визнання регіональних інтересів, модернізації виключно внутрішніх мережевих структур самоврядування недостатньо. Сьогодні регіони і провінція України в цілому мають одержати суттєву підтримку на найвищому державному (парламентському, урядовому) рівні.

Якщо ідея федеративної України для Петра Порошенка залишається неприйнятною, хоча при цьому він й надалі прагне до серйозного посилення конституційних гарантій задоволення регіональних інтересів, то без двопалатного парламенту Україні не обійтися. Невипадково двопалатні парламенти є характерною ознакою не лише федеративних країн чи більшості старих демократій. Їх сучасне існування зовсім не випадково пов'язується не тільки з федеративним устроєм країни.

Насправді двопалатні парламенти успішно функціонують нині в багатьох унітарних країнах. Зокрема, двопалатними є парламенти Франції, Іспанії, Італії, Польщі, Нідерландів, Хорватії, Японії тощо. Вони ефективно забезпечують не лише представництво інтересів провінцій, але й поєднують в собі надпартійний політичний консерватизм вищої палати із здоровим глуздом палати нижчої. Залежно від конкретних обставин вони можуть ефективно підсилювати або обмежувати одноосібну політичну владу.

5. Що ж стосується відображення в президентському проекті ідеї модернізації українського самоврядування, то слід визнати, що ця тема не набула в ньому належного розвитку, масштабу і юридичної підтримки. По-перше, органи місцевого самоврядування отримують, за проектом, не

посилення, а ослаблення каналів зворотного впливу на державу (центр) через президентських представників. Якщо будь-якого з нині існуючих глав місцевих державних адміністрації обласна або районна рада може фактично відправити у відставку двома третинами своїх голосів, то для представників президента подібної загрози, за проектом, не передбачається. По-друге, представники президента втрачають і той зв'язок з колегіальним початком у виконавчій гілці, який нині мають глави держадміністрацій завдяки своєму призначенню на посаду за поданням Кабінету Міністрів.

Тобто якщо досі глави місцевих державних адміністрацій призначалися на свої посади за поданням колегіального органу – Кабінету Міністрів, то за проектом від Петра Порошенка представники Президента на місцях робляться креатурами виключно Президента. У цьому випадку вони виступають не стільки носіями й репрезентантами центрально-державних інтересів, скільки надзвичайними й повноважними особистими посланцями (комісарами) глави держави.

Потенційно це загрожує відродженням (посиленням) сумнозвісного українського «дуалізму» у виконавчій гілці. Не варто забувати, що виконавче двовладдя в Україні вже давно зробилося системно-структурним. Досить згадати конкуренцію політичних амбіцій Прем'єр-міністра Ю. Тимошенко і Президента України В.Ющенка на місцевому рівні. Останній свого часу прямо забороняв главам держадміністрацій приїжджати в Київ на урядові заходи чи консультації з Прем'єр-міністром. Ще більш рельєфно українське виконавче двовладдя проявилось в конкурентних стосунках РНБО з Кабінетом Міністрів.

Так або інакше, якщо український Президент планує бути більшою мірою уособленням (відкритим чи прихованим) спроможностей виконавчої гілки влади, то це зобов'язуватиме його працювати в унісон з урядом і *vice versa*. Якщо ж він прагне бути, головним чином, символом національного згуртування, тоді його повноваження (за проектом) виглядають надто обтяженими конкретикою. З огляду на список повноважень Президента в запропонованому проекті, глава Української держави планує бути чимось суттєво більшим, ніж тільки символом нації, наділеним представницькими функціями. Саме тому питання про конституційний механізм стримувань і противаг по відношенню до його фігури набуває в Україні особливого резонансу.

6. Що ж стосується проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України й загальної модернізації системи нашого самоврядування, то вони в конституційному проекті від Президента виглядають недостатньо розробленими. Без відповіді залишається, наприклад, питання про те, чому президентський проект визнає можливість існування громад у селах, селищах і містах (так само – в містах-мільйонерах), але не визнає їх на районному і обласному рівні. Адже громади – це субстантивне втілення феномену політичної інтеграції (почуття спільності долі, «ліктя») людей на місцевому рівні. Якщо відчуття спільності долі мешканців певної території виникає й закріплюється, реально виникають і

закріплюються територіальні громади. Якщо в Україні існують органи публічної влади районного і обласного рівня, то це означає також і те, що в межах юрисдикції районів і областей спостерігається відповідна політико-адміністративна згуртованість населення, колективна ідентичність.

Не виключено, що кращим варіантом конституційної реформи міг би стати підхід, за яким Конституцією визнавалось би існування громад сільського, селищного, міського, районного та обласного рівнів. Адже хто сьогодні наважиться заперечувати той факт, що населення Луганської і Донецької областей України представляє собою анклав пасіонарної напруги виняткового змісту?

7. Якщо придивитися до конституційного проекту Петра Порошенка під максимально широким кутом зору, то він постане перед нами в якості набору тактичних за своїм юридичним масштабом засобів, скерованих на досягнення важливої стратегічної цілі. Не дивно, що майже відразу після ознайомлення з ним виникає питання: чи можна подібними тактичними кроками досягнути стратегічних зрушень? Принаймні ми можемо завжди наполягати на тому, що доброякісних перемін можна добитися лише адекватними (так само доброякісними) засобами.

Головне завдання, яке стоїть перед українським конституціоналізмом сьогодні – це запровадження гарантованих судовою системою чесних правил гри для всіх. Наслідком успішного втілення цього проекту мали б стати економічна лібералізація й подальша «ринкізація» України, вчасне розпізнавання й адекватне винагородження її творчих талантів, спрощення й пришвидшення всіх соціально-бізнесових трансакцій, подолання демагогії в сфері прав і свобод людини. Перегляду потребує також існуючий в Україні перелік вищих конституційних цінностей.

Зокрема, українські правоохоронці і Збройні Сили в цілому не лише охороняють і забезпечують, але й реально відстоюють незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України. Щоденно вони жертвують для цього своїм життям і здоров'ям. За цих обставин мало б стати давно зрозумілим, що най-вищою соціальною цінністю в Україні є не життя і здоров'я людини як фізичної істоти (стаття 3 чинного Основного Закону), а свобода, вільний стан Українського народу. На жаль, в конституційних ініціативах Петра Порошенка про подібне поки що не йдеться
(Інформаційний портал Харківської правової групи
(<http://www.khpg.org/index.php?id=1404674558>). – 2014. – 6.07).

Сила Конституції, або Як жити по-новому

Першопричини

У 1991 році більшість українців занадто легковажно поставились до здобутої незалежності, вирішивши, що національно-визвольну боротьбу завершено.

У свою чергу, Росія залишилась при думці, що багатовікова залежність України лишень перейшла в іншу форму, і status quo буде легко відновлено в найкоротшому часі.

Лише 2014-го стало зрозуміло, що помилялися обидві сторони.

Революція Гідності яскраво продемонструвала, що українська незалежність не була історичною випадковістю, як вважали росіяни, але й не стала довершеною справою, як переконували себе українці аж до моменту анексії Криму.

У результаті останніх подій, до сучасних українців нарешті прийшло усвідомлення необхідності завершення національно-визвольної боротьби попередніх поколінь та утвердження всіх ключових державотворчих елементів, без яких існування незалежної держави є безперспективним. Серед них: організація боєздатної армії, облаштування державного кордону, оформлення державних символів, очищення/люстрація влади тощо.

Одним з обов'язкових елементів демократичної державної самостійності України, що вимагає довершеності, є й національна Конституція, річницю якої незабаром відзначатимемо.

Адже в 1996 році, останньою з-поміж конституцій усіх держав колишнього СРСР, в умовах формальної незалежності було прийнято таку ж формальну Конституцію України.

Будучи покликаною вирішити злободенні на той час завдання, ця Конституція завідомо була приречена на невдачу в довгостроковій перспективі, бо лише консервувала тогочасний стан справ у суспільстві, ставши результатом сумнівного компромісу як між політичними групами, так і між демократією та авторитаризмом, правом і доцільністю.

Такий компроміс, що тоді виправдовувався потребою досягнення суспільної стабільності та миру, насправді лише на нетривалий час відклав неминучі проблеми, з якими українці зіткнулися на межі 2013-2014 років.

Таким чином, тодішні політики переклали тогочасні найгостріші державницькі проблеми, уникаючи їхнього непростого розв'язання, – на наступні покоління своїх дітей.

Тих дітей, що сьогодні гинуть, захищаючи Батьківщину.

Щоб припинити це зараз і запобігти в майбутньому, маємо обов'язок підійти до питання конституційної реформи усвідомлено та відповідально, не відкладаючи її початок на потім.

Іншими словами, здобуваючи реальну незалежність – маємо здобути реальну Конституцію.

Перестороги

Зрозуміло, що Конституція сама по собі безсила перед іноземною агресією, як і перед іншими національними загрозами на кшталт корупції, безробіття тощо. За відомим висловом Козьми Пруткова, перед блиском амуніції тьмяніють усі конституції.

Але, для того щоб протистояти зовнішнім загрозам, потрібно остаточно визначитись всередині країни щодо фундаментальних засад буття народу й держави.

Тим більше, що у світовій державотворчій практиці війни та інші суспільні потрясіння завжди ставали рушіями конституційних змін. Людство без указаних драматичних мотивацій нездатне самотійно усвідомлювати необхідність конституційного розвитку. Україна, на жаль, будучи епіцентром більшості світових катаклізмів, не є винятком із цього правила.

«Дивний і незбагнений у долях своїх Бог, милосердний у довготерпінні, справедливий у покаранні, як завжди від початку світу, на праведному мірілі правосуддя свого – одні держави й народи возвеличує, а інші за гріхи і беззаконня – упокорює, одні поневолює, інші – звільняє, одні підвищує, інші – понижує.

Так і стародавній хоробрий козацький народ, спочатку був піднесений славою безсмертною... Згодом той самий праведний Суддя – Бог за неправди та беззаконня, що збільшувалися, численними карами покарав той народ козацький, понизив, упокорив і звергнув...».

Приставаючи до конституційної реформи, зараз, як ніколи, варто пам'ятати наведені щойно перестороги з тексту Конституції Пилипа Орлика, укладеної в Бендерах ще 1710 року. Хоча навряд чи в той час сам Орлик міг передбачити, скільки ще упокорень, поневолень та принижень прийдеться пережити українцям у майбутньому.

І майже на кожному трагічному етапі національного шляху до визволення й самотійного державного життя виникали нові й нові проекти конституційних актів із різними змістами – але однаково сумними долями, будучи звичними супутниками невдалих державних проектів протягом не одного століття.

Сьогодні, у черговий переломний момент національного становлення, треба зробити все, щоб історія вкотре не повторилася. Нинішні події підштовхують нас до суттєвого вдосконалення не лише тексту Основного закону, а всього конституційного ладу. І від того як ми зараз скористаємося цим важким шансом, буде, без перебільшення, залежати подальша доля України.

Паралелі

Французька декларація прав людини й громадянина 1789 року містить засадниче положення про те, що та держава, у якій не забезпечено прав людини й не здійснено розподілу влади, не має Конституції.

Справді, реалізувати на практиці фундаментальні конституційні цінності одним лише написанням чергового проекту змін до Конституції – неможливо.

Для цього слід створити комплексну демократичну систему, що, у свою чергу, нереально зробити без обдарованого загальнонаціонального лідера. Лише на чолі з таким лідером унікальна енергія та самовідданість Українського народу може бути нарешті спрямована на шлях загального успіху.

Проводячи паралелі із сучасною Україною, без зайвої ідеалізації, усе ж варто звернути особливу увагу на чинну донині, найстарішу у світі писану Конституцію США 1787 року.

Прийнята після завершення війни за незалежність проти нещодавньої метрополії, вона навряд чи здійснила б такий значний вплив на утвердження США як демократичної держави, якби вирішальну роль у її становленні не відіграв перший президент Джордж Вашингтон. Маючи колосальну народну підтримку, він легко міг стати одноосібним правителем, узурпувати владу, підкоривши її особистим інтересам, що на той час видавалося б цілком логічним.

Але усвідомлюючи свою історичну місію, Вашингтон започаткував унікальну демократичну систему, забезпечивши закріплення її принципів у Конституції, яка до сьогодні є правовим фундаментом найвпливовішої держави світу.

«Коли ми діждемося Вашингтона з новим і праведним законом? А діждемось – таки колись». Наведені пророчі слова Тараса Шевченка дають шанс кожному новоявленому національному державцю увійти в українську та світову історію постаттю, рівною Вашингтону.

Очевидно, що лише забезпечення прийняття дієвої Конституції як нового й праведного закону може стати ключовою запорукою президентського успіху того, хто поставить перед собою це амбітне завдання.

У свою чергу, відсутність даного досягнення в президентській біографії свідчатиме, за великим політичним рахунком, про марність його перебування на посаді.

Порошенко

Нещодавно на Євангелії та Конституції присягнув Українському народу новообраний глава держави. Враховуючи більш ніж переконливу перемогу на виборах, одній людині, уперше з 1991 року, знову випав унікальний шанс, маючи колосальну підтримку й сходу, і заходу України – змінити країну, почати нове національне життя, нарешті зробивши те, чого не вдалося ще нікому за всю тисячолітню історію України.

Але жити по-новому за старою Конституцією не вдасться.

Тому, чинному президенту, щоб не змарнувати народної довіри, як найбільш легітимному в сучасних умовах органу державної влади та гаранту додержання Конституції України, беручи до уваги все вищевикладене, слід невідкладно, але поетапно почати реалізацію масштабної конституційної реформи, що могла б полягати в стисло викладених нижче кроках.

1. Забезпечити оперативне прийняття лише найнагальніших змін до Конституції.

Розділити всі питання конституційно-правового регулювання на термінові й нетермінові. Конкретний перелік термінових змін має бути визначений президентом, але не повинен бути надто широким та включати, перш за все, узгоджені питання пов'язані з децентралізацією державної влади.

У певній мірі, як видається, цей процес уже розпочався підготовкою відповідного президентського законопроекту. У даному випадку, в інтересах установлення миру та з урахуванням наближених до воєнних обставин функціонування державного апарату й браку часу, можна вважати виправданим ризиком критиковану багатьма непублічність процесу підготовки зазначених конституційних змін.

Невиправданими будуть лише намагання похапцем та кулуарно провести всеосяжну конституційну реформу в усіх сферах суспільного життя – що очевидно зараз не на часі.

При цьому, нагальні зміни до Конституції, на відміну від комплексної конституційної реформи, мають бути прийняті якомога швидше, не чекаючи завершення військових дій на території України, ще нині діючим парламентом.

2. Ініціювати створення нової Конституційної комісії для розробки комплексної Концепції оновлення Конституції України.

Конституційна комісія, на відміну від попередніх аналогів, повинна складатися із представників усіх «гілок» влади – парламенту, уряду, Конституційного та Верховного судів – практиків і теоретиків конституційного права, експертного та наукового середовища, політиків, моральних авторитетів. Іншими словами – представляти найширші верстви суспільства та не бути підпорядкованою жодному державному органу.

Опираючись на народний мандат гаранта Конституції, президенту потрібно зобов'язати Конституційну комісію, як незалежний консультативно-установчий орган, обмеживши її загальними директивами та розумним строком роботи до 1 року, – підготувати комплексну Концепцію оновлення Конституції України.

Конкретний перелік норм, що потребують оновлення, має бути визначений самою Комісією та відображати всі суспільні очікування.

Комісія повинна системно проаналізувати всі напрацювання, що стали неполітизованим доробком різних представників наукового та експертного середовища, у тому числі одіозної Конституційної асамблеї, Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради з підготовки конституційних змін, вартих уваги конституційних проектів інших державних та недержавних інституцій.

При цьому, щоб не повторювати – попередніх помилок учасників конституційного процесу, працюючи над концепцією, Конституційна комісія повинна:

– враховувати історичні, національні, ментальні та релігійні особливості Українського народу, не копіюючи зарубіжні конституційні положення;

- узгоджувати не текст Конституції, а її зміст, уникаючи беззмістовних, двояких та незрозумілих формулювань;
- не залишати жодної зобов'язуючої конституційної норми без сформульованої санкції за її невиконання;
- окрім Концепції внесення змін до Конституції, запропонувати свій план або механізм її реалізації.

3. Одночасно із забезпеченням роботи Конституційної комісії, розпочати активну просвітницьку діяльність щодо роз'яснення сутності та відновлення авторитету Конституції України.

Важливість цього завдання в жодному разі не можна применшувати. Довільна інтерпретація змісту й призначення Конституції вже не раз зіграла злий жарт із цілими народами та державами.

Для того щоб оновлення Конституції дало результати, – якщо не увесь народ, то хоча б його провідна частина має зрозуміти сутність ідеї конституціоналізму, що полягає у внутрішньому обмеженні сильної зовні державної влади, заради прав та інтересів людини й громадянина.

Кількаразове, сумнівне із правової точки зору повернення різних редакцій Конституції, публічне ігнорування її положень на найвищому політичному рівні та інші аналогічні обставини були основною причиною зниження авторитету та дієвості Основного закону.

Тому надважливим для президента завданням є переломити цю неприйнятну практику, донести до якомога більшої кількості співвітчизників, що без дієвої Конституції не функціонує жодна розвинута держава світу. Що на відміну від законів, які приймаються для чиновників і юристів, Конституція приймається для людей. Що Конституція перехідної держави, якою є Україна, встановлює не те, що є, а те – як має бути. Але й, що текст Конституції в нашому випадку повинен бути не мрією, не фікцією, не видаванням бажаного за дійсне, а чітко сформульованою національною метою.

І той день, коли досконалий текст оновленої Конституції відобразатиме реальний стан справ у суспільстві, буде днем перетворення України в повноцінну демократичну конституційну державу.

4. Забезпечення введення в дію та безумовної реалізації оновленої Конституції України.

Текст Конституції – це лише ноти, які, незалежно від геніальності композитора, ще слід належно виконати. Немає сенсу в напрацюванні ідеальних норм, які залишаться на папері.

Тому, здійснюючи конституційну реформу сьогодні, президенту потрібно ставити в її основу два рівнозначних елементи, чого на практиці ніколи не робилося раніше: сам текст Конституції й способи його реалізації.

Зусилля мають бути докладені як на спонукання до виконання Конституції, недопущення її порушень, так і на забезпечення притягнення порушників до юридичної, аж до кримінальної, відповідальності. При цьому, варто взяти за основу принцип, що справді дієвим є не суворість покарання, а його невідворотність.

Створення Конституційної комісії та подальші заходи з підготовки комплексної конституційної реформи мають розпочатися якомога швидше. Але очевидно, що прийняття та набрання чинності оновленою Конституцією повинно відбутися вже після завершення активної фази військового протистояння та після нових парламентських виборів, в умовах відновлення української влади хоча б на материковій частині державної території.

Більше того, позачергові вибори наступного парламенту мають проводитись під гаслом конституційної реформи. Виборці цього разу мають знати, що обиратимуть парламент, не лише як орган законодавчої влади, для прийняття законів, – але й орган влади установчої, для прийняття оновленої Конституції.

Додатково, слід уважно подивитися на перспективу проведення Всеукраїнського референдуму із приводу схвалення конституційних змін. Прийняття оновленої Конституції саме таким чином не лише підвищило б легітимність Основного закону, але й стало б потужним об'єднавчим поштовхом для формування модерної української політичної нації, актом перезаснування Української держави на нових і справжніх засадах демократії.

Здійснивши вищезазначені кроки, у поєднанні з іншими політичними, військовими та економічними заходами, президент України вселить віру народу в силу оновленої Конституції та укріпить упевненість кожного у швидкому національному процвітанні.

І нехай ліниві скептики та песимістичні критики знайдуть масу аргументів, чому все вищевикладене не здійсниться.

У нас є підстави вірити, що вже близький той час, який мав на увазі Митрополит і доктор права Андрій Шептицький, кажучи: «В Бозі є надія, що на підвалинах солідарності й усильної праці всіх українців постане Соборна Україна не тільки як велике слово та ідея, але як живий, життєздатний, здоровий, могутній державний організм, побудований жертвою життя одних, а муравельною працею, залізними зусиллями і трудами інших» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/articles/2014/06/28/7029970/>). – 2014. – 28.06).

І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

Україні потрібні децентралізація та створення системи якісного публічного урядування

(Інтерв'ю з експертом з публічного права, головою правління Центру політико-правових реформ І. Коліушком)

«Революція гідності», на думку багатьох, докорінно змінила наше суспільство. На Ваш погляд, чи дійсно ці зміни відчутні і чи сформований запит суспільства на нові правила гри в політикумі?

У суспільстві сформований запит на оновлення, на нову якість політики та державного управління, але проблема полягає в тому, що цей запит формувався безпосередньо в ході революції на Майдані і фактично він не має на сьогодні чіткого, яскраво вираженого оформлення ні структурного, ні змістовного. Зі структурним тут ясно, у нас не було шансів так швидко породити нові партії та нові команди, готові до реалізації влади. Гірше, що немає змістовного оформлення. До сих пір багато людей продовжують говорити про зміну якоїсь «системи». Спитайте у тих, хто зі сцени Майдану говорив про зміну системи, що вони мали на увазі. Я переконаний, що кожна людина буде абсолютно по різному на це відповідати.

Проблема в тому, що ні до Майдану, ні в процесі кількох місяців, коли був час займатися інтелектуальними пошуками і шліфуванням власне змістовної позиції протестного електорату, цього не було зроблено. В результаті – після революції, колишні опозиційні політики вважають, що вони перемогли. Вони повернулися до парламенту вже у якості влади і стверджують, що реалізують сьогодні те, чого прагнув Майдан.

Експертне середовище, до якого і я належу, має своє бачення політики і реформ, над якими ми давно працювали. У нас є багато розроблених законопроектів і вони достатньо обґрунтовані та апробовані українськими й іноземними експертами. І ми вважаємо, що саме тепер час впроваджувати їх у життя, цього вимагав Майдан. Найяскравіший приклад тут - коаліція «Реанімаційний пакет реформ», де об'єдналось багато експертних груп. Але між експертами Реанімаційного пакету реформ і парламентськими партіями уже виникає чимало непорозуміннь. Тому що в свій час не домовились яку ж країну ми хочемо будувати.

А ще є третя частина громади, яка також посилається на Майдан, але критикує і політиків, і експертне середовище, вони говорять про «зміну системи», але, як я вже сказав, не розшифровують зміст цього словосполучення. Що вони розуміють під системою не ясно. Вони, наприклад, часто виступають проти децентралізації, проти конституційної реформи, проти впорядкування та монетизації пільг. Таким чином бачимо, що змістовно постмайданне українське суспільство розпадається на кілька напрямків, і це все може звестися до «лебедя, рака і щуки», кожен з яких тягне в свій бік.

До того ж все це впирається у відсутність організаційних структур. Величезна проблема зараз – вирости новим партіям. Хочу звернути увагу, що старі партії, незалежно від того, якої вони орієнтації, всі зараз об'єднуються в прагненні не дати нікому новому вийти на арену політичної боротьби. І це зараз найбільш деструктивний процес. Київські вибори показали, що навіть у столиці електорат продемонстрував невисокий рівень конструктивності та бажання оновлення політиків. Тобто проголосували за деякі нові сили, але явно не за ті, які пропонували дійсно нову політику. Таким чином, якщо навіть у Києві не вдалося народитися і завоювати серйозне представництво якісно новим політичним силам, то що ж очікувати від загальноукраїнських виборів?

Якщо ми говоримо про прихід нової влади, то які першочергові напрямки потребують термінових змін – політична реформа чи відродження економіки, припинення війни чи соціальні реформи?

На моє розуміння це все взаємопов'язано і тому повинно йти паралельно. У нас немає можливості говорити, що спочатку ми закінчимо війну, а потім будемо проводити реформи. Насправді, війна розв'язана в Україні владою Московської держави саме проти реформ, проти демократизації та європеїзації нашого суспільства. Якщо ми не проводимо реформи, значить ми вже програли війну.

Тому, що війна розпочата саме для того, щоб не дати нам провести ці реформи. Це однозначно. Тому якщо ми хочемо виграти війну, ми повинні провести реформи. Які це реформи? У першу чергу це децентралізація та створення системи якісного публічного урядування. Тут питання впирається і в конституційну реформу, і в адміністративну. Є багато відомих проблем в редакції Конституції України 2004 року – і щодо територіальної основи місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, і щодо формування Кабінету Міністрів, і щодо системи органів виконавчої влади та державної служби, і щодо відносин Президента з Урядом і Парламентом, і щодо Конституційного Суду... Сьогодні наша влада абсолютно неефективна і нездатна проводити реформи.

Друге завдання – нам потрібна незалежна, авторитетна і компетентна судова влада.

Третє завдання – мусимо створити ефективну систему протидії корупції. Якщо ми цього не зробимо, ми ніколи не досягнемо успіху в економіці.

І тільки на 4 місце я б поставив власне економічні реформи. Це, насамперед, спрощення ведення бізнесу, захист власності, демонополізація економіки і таке інше.

На 5 місце можна ставити реформування системи соціального захисту та освіти (або навпаки), бо якщо ми відкладемо їх реформування на невизначене «потім», це перекреслить реформування всього попереднього. Тобто все це дуже взаємопов'язано. Якщо ми сьогодні не реформуємо освіту, значить завтра у реформовану систему публічного управління чи в суд прийдуть люди, які знову зроблять їх «совєтськими».

Коли зараз говорять про політичну реформу, всі розмови точаться лише навколо перерозподілу повноважень. Чи це дійсно самий ключовий момент і чи не буде порушено баланс в бік надмірної децентралізації влади?

Децентралізація, про яку говорять більшість експертів, в тому числі Міністр регіонального розвитку і будівництва Володимир Гройсман, не допускає ніяких місцевих князків. Тобто там ці речі продумані і на всі подібні загрози є запобіжники. Важливо щоб реформа проводилася комплексно і без спотворень. При цьому, звичайно, немає гарантій, що після проведення цієї реформи відразу всі території та громади стануть ефективними. Але створюються умови для того, щоб там з'явилися фахівці і

вони могли досягати успіху. Бо сьогодні, на жаль, дуже важко працювати ефективно, оскільки є багато об'єктивних перешкод, які впливають з неправильного законодавства. Власне, реформа повинна всі ці перешкоди усунути і дати можливість ініціативним людям реалізовувати свою конструктивну ініціативу. При цьому, держава повинна зберегти достатній арсенал інструментів для гарантування законності в усіх сферах.

На Ваш погляд, чи існує єдність в політикумі щодо втілення в життя всіх окреслених Вами першочергових завдань?

Якщо ми говоримо про депутатів, то немає. Депутати взагалі, складається враження, більше проти, ніж за реформи, вони два місяці нічого не роблять. Постійно говорячи про децентралізацію, вони зупинили всю роботу. Законопроекти, які мали бути в розвиток Концепції уже прийняті Верховною Радою, навіть не розглянуті до сих пір, один з них навіть не внесений Кабінетом Міністрів. Крім того, зміни до Конституції так само не внесені до Верховної Ради, і тому є всі підстави вважати, що депутати лише декларують свої прагнення до змін у країні.

Виникає побоювання, що депутати можуть загальмувати процес перетворень, які так очікує суспільство.

Вони вже докладають максимум зусиль, аби залишити все як є. Особливо це яскраво видно по судовій владі, де всіма силами намагаються залишитися старі кадри. І впираються не те що проти люстрації суддів, а навіть проти їх ротації на адміністративних посадах. Подібна ситуація і у Верховній Раді, тобто більшість депутатів в парламенті проти дострокових виборів і в той же час, проти конституційної реформи, проти багатьох реформаторських законопроектів щодо децентралізації. Я не можу стверджувати, що це їх свідомий умисел, але те, що вони не роблять нічого «за», то це точно.

У залишку виходить, що все, заради чого стояв Майдан, ми втрачаємо? Маємо стару Верховну Раду, бойкот реформ...

А тут я ще раз хочу наголосити на тому, що українська «Революція гідності» крім цінності гідності та напрямку на європейську інтеграцію нічого більше не задекларувала. Тому сьогодні кожен з гравців – політики, експерти, громадські активісти – вважають, що вони реалізують цілі революції. І парламентські партії вважають, що вони реалізують завдання Майдану, і експертне середовище вважає, що реалізовує, і ті, що на Майдані виступають за «зміну системи», але проти конкретних реформ. А насправді все це абсолютно різні напрямки суспільного розвитку.

Який вихід з такої ситуації Ви бачите?

Можна очікувати кілька позитивних сценаріїв. По-перше, Президент Петро Порошенко може стати каталізатором якихось конструктивних кроків у цій ситуації. Йому треба об'єднати частину експертного середовища, частину політикуму, частину бізнесу і сформувати коаліцію за реформи. Але для цього треба визначити, сформулювати ці реформи. На скільки я розумію,

у нього нема свого бачення ні конституційної реформи, ні децентралізації. Він все дуже добре сказав у інавгураційній промові – і про децентралізацію, і про конституційну реформу, але що він під цим розуміє ніхто не знає.

Арсеній Яценюк теж говорить про децентралізацію, але законопроекти, які мають реалізовувати її, навіть у Верховній Раді відсутні. Тому перша надія є на те, що Президент зараз зможе сформулювати якусь коаліцію реформ. Якщо він це зробить, то зможе конструктивно і жорстко співпрацювати з існуючим парламентом, вимагаючи від нього багатьох рішень взамін того, що парламент не буде негайно розпущений.

Якщо Президент не захоче або не зможе цього реалізувати, тоді всі надії можна пов'язувати лише з достроковими парламентськими виборами. Але тут знову ж таки складно чекати великого позитиву, тому що немає нових конструктивних постмайданних політичних сил, які б мали перемогти на цих парламентських виборах. На жаль, у парламент в значній мірі потраплять ті ж самі обличчя, хоча нерідко і від нових політичних партій. Тому що саме суспільство не демонструє готовність голосувати за нових політиків. І тому, очевидно, цей наш процес реформування і зростання не має шансів бути швидким.

А це дуже погано, оскільки весь світ не буде нам постійно допомагати. Якщо ми не покажемо ефективності в освоєнні допомоги, яка надається з метою впровадження реформ, через рік-два допомога від Заходу припиниться. А Росія нікуди не дінеться, вона є і буде нашим сусідом. Вона завжди була імперською і завжди нею буде. Тому якщо ми зараз не проведемо реформи, то через пару років Росія зможе взяти реванш. Всі мають зрозуміти цей стан справ і щось робити *(ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1726-ihor-koliushko-ukraini-potribni-detsentralizatsiia-ta-stvorennia-systemy-iakisnoho-publichnoho-uriaduvannia.html>). – 2014. – 2.07).*

Проект Конституции Порошенко – что и почему нужно менять: оценки экспертов

Эксперты рассказали «Главреду», в чем заключаются основные недоработки проекта изменений Конституции, внесенного в парламент Президентом.

Верховная Рада включила в повестку дня проект изменений Конституции, который был внесен в парламент Президентом П. Порошенко. Сам глава государства назвал этот проект частью мирного плана и «противоядием против федерализации».

Однако опрошенные «Главредом» эксперты считают, что этот законопроект требует серьезных доработок. Но отмечают, что в части децентрализации этот проект изменений соответствует существующей сегодня необходимости.

В чем заключаются ключевые новшества проекта изменений к Конституции президента, а также что в нем необходимо совершенствовать, эксперты рассказали «Главреду».

Заместитель генерального директора, директор политико-правовых программ Центра Разумкова Ю. Якименко:

Предложенный Петром Порошенко проект Конституции то – это, по сути, только часть тех изменений, которые необходимо вносить в Основной Закон. Потому что изменения, предусмотренные этим законопроектом, уточняют распределение полномочий, перераспределяют их между президентом и другими органами в треугольнике "президент – парламент – правительство", а также изменяют структуру органов местного уровня и органов исполнительной власти на местах.

Главная часть этого проекта – та, что касается возможностей реализации идеи децентрализации. На высшем уровне в треугольнике власти эти изменения не столь существенны. Они сводятся к изменениям в формировании Кабинета министров (не будет так называемых президентских министров; формально они останутся, но их кандидатуры будут вноситься премьер-министром и будут согласовываться с президентом; это касается министра обороны и министра иностранных дел). Также назначения некоторых других должностных лиц будут осуществляться президентом и Верховной Радой совместно, или только президентом. Эти изменения не столь значительны, чтобы принципиально повлиять на распределение власти.

Новшество данного проекта Конституции заключается в том, что, по сути, легитимизуется нынешняя формула создания коалиции в Верховной Раде, когда речь идет не о коалиции депутатских фракций, а о парламентской коалиции, которая может формироваться и фракциями, и отдельными депутатами.

В вопросе децентрализации власти данный законопроект соответствует существующей необходимости. Однако могут возникать вопросы относительно того, какие именно полномочия будут закреплены за представителями президента Украины в регионах и какие полномочия получат исполкомы советов. Так что, в принципе, основа – это часть, касающаяся децентрализации. На высшем уровне могут оставаться вопросы, которые были проблемными в нынешней Конституции и обнаружились в период 2007–2009 годов (они в новом проекте не учтены).

Не всех устраивает предложенный Порошенко проект изменений к Конституции. У «Батьківщини» и «Свободы» – разные мотивации. «Батьківщину» не устраивает возможное усиление полномочий президента, и она хотела бы коалицию именно на основе фракций. Ее законопроект о выборах отвечает именно этому критерию. Им предусматривается возобновление императивного мандата. А в предложенном проекте изменений к Конституции императивный мандат, наоборот, забирается.

Что касается «Свободы», то их предостережения касаются одного вопроса – возможностям органов самоуправления устанавливать специальный статус для русского и других языков национальных

меньшинств на своей территории. По сути, это – норма действующего закона о языках, который пытались отменить, но остановились, и который стал мощным раздражителем, повлекшим за собой события, которые сейчас происходят.

Потому, думаю, что проект еще будет видоизменяться, но не думаю, что кардинально. Ведь данный проект ненамного изменяет действующую редакцию Основного закона.

Что еще должно быть учтено? Должны быть внесены изменения в часть Конституции, касающуюся органов правосудия – относительно судебной системы и прокуратуры.

Председатель совета Лаборатории законодательных инициатив И. Когут:

Этот проект изменений к Конституции затрагивает важные вопросы, что, прежде всего, касается децентрализации (предлагается ликвидировать областные и районные администрации, сформировать исполкомы областных и районных советов). Все это дает толчок для реальной децентрализации, но сам проект изменений к Конституции содержит немало противоречий – норм, которые нуждаются в дополнительном разъяснении. В частности, это касается совмещения должности главы совета и главы исполкома. Это не совсем целесообразно – объединять представительскую и административную (исполнительную) власть на местном уровне.

Также есть вопросы к статусу и полномочиям представителей президента. С одной стороны, позитив заключается в том, что должен быть определенный контроль и мониторинг со стороны центральной государственной власти над тем, насколько соблюдается законодательство, Конституция, чтобы местные органы власти не превышали свои полномочия. С другой стороны, на представителя президента возлагается функция координации подразделений исполнительной власти, Кабинета Министров, министерств, и тут возникают определенные противоречия, поскольку процедура назначения не согласовывается с Кабинетом Министров.

Непонятным пока что остается вопрос статуса языков, в частности, русского и языков национальных меньшинств. Непонятно, что такое «специальный статус».

Есть и другие вопросы, которые лежат в плоскости размежевания функций Президента и парламента в кадровых вопросах. Нормально, что у Президента есть возможности кадрового влияния на Службу внешней разведки. Но есть замечания по поводу назначения Генерального прокурора, потому что его и может увольнять Президент, и может высказывать недоверие парламент. И опять-таки, эффект политической зависимости позиции Генерального прокурора, который не сможет действовать как независимый орган.

Также можно говорить о принципиальных фундаментальных вещах, так как проект еще не был разъяснен и не был проговорен в экспертной и общественной среде – соответственно возникает множество вопросов. Он до конца не реализовывает те наработки, которые были сформулированы

Конституционной Ассамблей. Часто появляются какие-то новшества, которые требуют понимания и моделирования, как это будет работать.

Думаю, что в нынешнем виде у данного проекта Конституции не велика перспектива быть принятым. Потому что сегодня он выглядит как техническая наработка, как часть президентского плана по урегулированию кризиса на востоке страны. Не хотелось бы, чтобы такой судьбоносный и важный документ как Конституция свелся к чисто техническому документу по урегулированию кризиса. Задачи этого документа намного более долгосрочные, чем урегулирования кризиса на востоке страны.

Профессор права, доктор юридических наук В. Мусяка:

Даже если выходить из того, что конституционный процесс запущен, и остается только идти к логичному завершению, следует отметить, что само содержание изменений к Конституции довольно неоднозначно. Этот проект требует серьезной доработки. Особенно основной пакет изменений – тот, что касается децентрализации. Те, кто готовил для Президента проект изменений, явно, по старой памяти пытались выслужиться перед ним и где только можно хотя бы по чуть-чуть надергать ему расширения полномочий. Это не очень хорошо, потому что Президент все время подчеркивает, что он, в отличие от своих предшественников, не будет пытаться под себя подгрести полномочия – наоборот, он готов ими делиться.

Что касается изменения положений, которые относятся к полномочиям Верховной Рады – есть ряд субъектов, которые либо назначаются Президентом, либо согласовываются их кандидатуры с ним. Теперь президент может прекращать их полномочия. Это говорит о том, что ряд этих субъектов будут существенно зависеть от Президента, чем от ВР. Ведь важно не только то, кто назначает, но и кто лишает полномочий.

Я считаю совершенно неприемлемым то, что главу Антимонопольного комитета будет назначать Президент, а не Верховная Рада. Известно, что Антимонопольный комитет должен много общаться в том числе с таким контингентом, как олигархи. А теперь, выходит, что они будут решать свои вопросы в Администрации Президента.

То, что глава внешней разведки будет подчиняться Президенту, думаю, нормально. Это в рамках пакета его полномочий как главнокомандующего.

То, что Президент имеет полномочия назначать представителей Президента в регионах, это касается уже децентрализации. В том законопроекте, который подготовил Кабмин, были государственные представители, из системы исполнительной власти. А теперь они оказались подконтрольны и подотчетны Президенту, и это уже другая система. Кроме того, полномочия представителя Президента, предусмотренные в этом проекте, совершенно неприемлемы с точки зрения пункта, который говорит о координации взаимодействия территориальных органов и центральных органов исполнительной власти. Это все должен выполнять как раз субъект, представляющий исполнительную власть – Кабмин. Я о том, что снова появляются механизмы, которые создают основания для конфронтации между Президентом и Кабинетом Министров.

Совершенно неприемлемым я считаю пункт 4, касающийся полномочий представителей Президента – «выполняют полномочия, определенные Конституцией и законами Украины». Что касается законов Украины, то, получается, есть возможность через принятие законов расширять полномочия представителей Президента фактически безгранично. В итоге, все эти разговоры о децентрализации могут утонуть в тех полномочиях, которыми наделять в будущем через законы представители Президента.

Административно-территориальное устройство. Статья 132 говорит, что «административно-территориальное устройство Украины базируется на основах единства, целостности государственной территории и централизации...». А теперь в проекте говорится: «...базируется на основах единства и целостности государственной территории, соединения централизации и децентрализации». Президент всегда подчеркивает, что Украина – унитарная страна и такой останется. Элемент централизации обязательно должен присутствовать – если его сейчас убрать, то получится, что тут создали элемент, возможно, даже федерализации.

Система административно-территориального устройства состоит из регионов, районов и общин. Регионы – это области, а также города Киев и Севастополь. А чем нынешние области отличаются от регионов? В чем меняется их статус как региона? Общиной назвали первичную административно-территориальную единицу, которая включает один или несколько населенных пунктов, село, поселок или город. Но что такое регион – не написали. Потому на данный момент не понятно, к чему было переименовывать области в регионы.

У нас община в Конституции рассматривается как территориальная община, как человеческий субстрат, то есть жители. А теперь община получилась исключительно территориальной единицей, убрав человеческий субстрат. А жители имеют право на ресурсы, расположенные на той территории, где они живут. Это нужно серьезно доработать. И этим первичным звеном административно-территориального устройства я бы назвал хотя бы поселок. А так, выходит, что исчез ключевой элемент общины – жители, а правами, получается, наделяются органы местного самоуправления.

Мы слышим, что все это – часть мирного плана Порошенко. Дай Бог. Но ведь нужно не только это предложить, но и продемонстрировать готовность воплотить эти идеи. И в сентябре – октябре у этих регионов были бы права. Но этот закон вступает в силу после публикации, за исключением названных выше изменений – они вступают в силу с дня вступления в полномочия сельскими, поселковыми и городскими главами, выбранными на следующих выборах. А следующие выборы у нас в следующем году. Тогда зачем эти гонки сейчас устраивать? Пока можно было бы ограничиться только внесением тех изменений, которые касаются децентрализации, и не трогать пока что тех полномочий ВР и Президента. Тогда это можно было бы быстро сделать, и сделать этот закон целостным и приемлемым, и не создавать предпосылок для уничтожения территориальных общин. Это не вызовет

восторга у людей, которые хотят развивать местное самоуправление (Главред (<http://glavred.info/politika/proekt-konstitucii-poroshenko-chto-i-pochemu-nuzhno-menyat-ocenki-ekspertov-284202.html>). – 2014. – 7.07).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія

Изменение Конституции Японии в пользу «коллективной самообороны» беспокоит Pax Christi.

Движение Pax Christi International выразило свою обеспокоенность после решения Японии внести изменения в ст. 9 Конституции 1947 г. об отказе Японии от применения вооруженной силы за границей – 1 июля японское правительство одобрило проект изменений в Конституцию, которые содержат право на коллективную самооборону в будущем.

Изменение интерпретации Конституции Японии означает, что страна сможет пользоваться правом на «коллективную самооборону», иначе говоря, участвовать в боевых операциях за рубежом, если на кого-нибудь из союзников или на страны, с которыми Япония имеет тесные взаимоотношения, совершено нападение.

Это решение, являющееся поворотным моментом в истории страны с момента завершения последней войны, было инициировано премьер-министром Синдзо Абэ, убежденным националистом, который видит японскую армию как силу, играющую все более значительную роль на внешних рубежах на фоне ухудшения обстановки безопасности.

Pax Christi international сожалеет о пересмотре этой мирной статьи Конституции, который давал надежду всей планете на подлинный, долговременный мир. По мнению представителей Pax Christi, статья 9 обязывала Японию придерживаться принципов переговоров и дипломатии, превращающих страну в фактор региональной стабильности, в пример для подражания для всего остального мира.

Со своей стороны японская Конференция католических епископов пришла к общему мнению, что изменение Конституции — шаг в неверном направлении, и призвала власти страны не подвергать население опасности, которую несут в себе военные действия.

Pax Christi International – международное католическое движение, основная задача которого — способствовать установлению мира, уважению прав человека, справедливости и примирению в зоне действующих конфликтов. Движение создано в Европе в 1945 г. в знак примирения французов и немцев после Второй мировой войны (Katolik (<http://www.katolik.ru/mir/119570-izmenenie-konstitutsii-yaponii-v-polzu-kollektivnoj-samooborony-bespokoit-pax-christi.html>). – 2014. – 9.07).

Токио по-новому трактует право на коллективную самооборону.

Заведующий кафедрой востоковедения Д. Стрельцов – о решении японского Кабинета министров изменить трактовку права страны на коллективную самооборону.

1 июля кабинет Абэ выступил с заявлением, в котором представил новую трактовку права Японии на коллективную самооборону. В соответствии с ней политическое руководство страны получило новые полномочия по использованию «сил самообороны». В частности, японские военные подразделения теперь можно использовать в ситуациях, не обязательно подпадающих под определение прямого военного нападения на территорию Японии. Как заявил премьер-министр Японии С. Абэ, это право необходимо «для защиты жизни и имущества граждан страны в условиях стремительно меняющейся среды безопасности». Это решение, как отметила газета «Майнити» (01.07.2014), «может коренным образом изменить базовую политику Японии в сфере национальной безопасности».

Зачем понадобилась новая трактовка? Прежде всего, ее можно оценить как еще один шаг на пути к расширительному пониманию 9-й статьи Конституции страны, которая не запрещает использование «сил самообороны» для выполнения Японией ее союзнических обязательств. Япония пошла в этом направлении уже достаточно давно в условиях крайней затрудненности процедуры пересмотра Основного закона, фактически исключая возможность внесения в него поправок. Еще в 1972 г. Кабинет министров Японии установил, что 9-я статья Конституции не запрещает право на коллективную самооборону «в целях защиты права народа на жизнь, свободу и устремление к счастью».

Вместе с тем, японская трактовка «права на коллективную самооборону» традиционно отличалась от устоявшейся в мире точки зрения, в соответствии с которой нападение на одного из участников соглашения о коллективной самообороне автоматически приравнивается к нападению на всех его участников. В противоположность этому, в японской трактовке право на коллективную самооборону распространялось только на случаи непосредственной угрозы суверенитету самой Японии и не могло быть использовано для применения силы в случае нападения на любые другие страны, включая партнеров по союзу («Майнити», 01.07.2014). Таким образом, гипотетическое нападение на США никаких правовых последствий для Японии не имело. Именно это обстоятельство позволяло говорить о неравноправном характере японо-американского военно-политического союза, в рамках которого США в соответствии со ст. 5 Договора о гарантиях безопасности несут обязательство защищать Японию при военном нападении на владения, находящиеся под ее административным контролем.

Другим важным моментом, который необходимо учитывать для понимания побудительных мотивов Токио при принятии решения изменить трактовку, является крайне жесткая законодательная среда вокруг «сил самообороны». В отличие от большинства стран мира, в Японии отсутствует

всеобъемлющий закон, предоставляющий главе исполнительной власти (премьер-министру) универсальное право на применение военной силы за рубежом: каждый такой случай требует принятия специального закона, определяющего жесткие временные, географические и иные границы военной миссии. К числу подобных законов относятся, в частности, Закон о специальных мерах по борьбе с терроризмом 2001 г.; Закон о специальных мерах, касающихся гуманитарной помощи, работ по восстановлению и помощи в налаживании безопасности в Ираке и др.

Новая трактовка права на коллективную самооборону означает либерализацию процедуры принятия решения об использовании «сил самообороны». В пояснениях правительства вводится понятие права на использование силы как «средства самообороны». В реальности это право может быть реализовано кабинетом министров при принятии решений о применении сил самообороны за рубежом в коллективных операциях, проводимых с санкции Совета Безопасности ООН, например, в отношении стран-агрессоров.

Однако использование права на коллективную самооборону в соответствии с новой трактовкой не носит безусловного характера. Применение силы японскими военнослужащими признается лишь в случае прямого нападения на страну, «имеющую тесные отношения с Японией», и при отсутствии любой иной альтернативы. Еще одним условием является возникновение ситуации очевидной угрозы самому существованию Японии и праву японского народа на жизнь, свободу и стремление к счастью («Асахи симбун», 01.07.2014).

Из конструктивных элементов, которые может привнести новая интерпретация права на коллективную самооборону, многие указывают на возможность более полной реализации Японией ее международно-правовых обязательств в рамках ооновской дипломатии. Уже более двух десятилетий для Японии задача повышения роли и места в ООН остается одной из ключевых. Начиная с 1992 г. Япония активно наращивает свое участие в миротворческих операциях ООН, в ходе которых «силы самообороны» проводили операции по оказанию логистической, инженерной, гуманитарной помощи в странах, пострадавших от военных конфликтов. Основная проблема заключается в том, что характер миротворческих операций ООН предполагает возможность ведения боевых действий и применения оружия, включая, например, операции по разминированию. Сейчас такие операции достаточно востребованы, особенно в горячих точках на Ближнем и Среднем Востоке.

Пункт о возможности участия в операциях по разминированию под эгидой ООН изначально планировалось внести в заявление правительства о новой трактовке. Однако под давлением партии «Комэйто» – партнера ЛДП по коалиции – данное положение было изъято из текста заявления. В этой связи возможность проведения операций по разминированию была обозначена лишь в разъяснениях правительства к заявлению, где говорится о

том, что решение об участии должно быть обусловлено соответствию «трем условиям» (критериям) использования права на коллективную самооборону.

Еще одним значимым следствием новой трактовки можно назвать подведение более четких правовых оснований под совместные с США действия в акваториях, примыкающих к японским территориальным водам. Иными словами, у Японии теперь будут в большей степени развязаны руки при совместных боевых операциях в Тихом океане. Токио теперь получает дополнительные правовые бонусы в ситуациях, когда «силам самообороны» понадобится провести осмотр, а при необходимости и задержание судов с оружием, направляемых в адрес стран, ведущих боевые действия против США, дозаправку в воздухе американских боевых самолетов, выполняющих операции в Восточной Азии и т. д. Более серьезной и юридически обоснованной, как предполагается, станет правовая база для японского вклада в разработку системы противоракетной обороны, включая его технологические, финансовые и логистические аспекты.

Вместе с тем данное решение правительства стало предметом обоснованной критики. Так, большие нарекания вызывает размытость и нечеткость критериев, которыми ограничено применение права на коллективную самооборону. Так, не вполне юридически грамотными являются понятия «страны, имеющие тесные отношения с Японией» и «фундаментальная угроза» базовым правам японских граждан. Несмотря на пояснения правительства, изложенные в т. н. «восьми сценариях» применения права на самооборону, ощущение неопределенности при регулировании правоприменения остается достаточно сильным.

Еще более очевидный повод для критики – сама процедура применения права на коллективную самооборону. В пояснениях, сопровождающих заявление правительства, говорится о том, что именно Кабинет министров будет решать, отвечает ли создавшаяся ситуация военного конфликта условиям, легализующим применение военной силы. Иными словами, поскольку использование «сил самообороны» является актом, затрагивающим основы конституционного строя, принятие решений в этой сфере правительством без согласования с парламентом, по мнению многих экспертов, влечет за собой нарушение принципов взаимоотношений исполнительной и законодательной властей. Многие справедливо указывают на то, что исполнительная власть может отдать приказ о применении силы, влекущий за собой жертвы среди японских военнослужащих, исходя из собственного видения ситуации и суждения о том, угрожает ли ситуация существованию Японии и правам ее граждан («Майнити симбун», 01.07.2014). К тому же повышается риск нарушения принципа гражданского контроля, когда решения исполнительной власти, неподконтрольные законодательной, могут быть приняты исключительно под влиянием оценок, данных военной бюрократией.

Имеется для Японии и еще один фундаментальный риск – быть втянутой против своей воли в военный конфликт. Речь идет о том, что Япония становится более уязвимой в отношении давления на нее со стороны

Вашингтона, с тем, например, чтобы побудить страну использовать «силы самообороны» в «горячих точках». Нередко в качестве негативного примера приводят Великобританию, которая из-за союзнических отношений с США вынуждена была участвовать в иракской кампании, повлекшей жертвы среди британских военнослужащих («Майнити симбун», 01.07.2014).

Серьезной критике подвергается и процедура, которая предшествовала правительственному решению об изменении трактовки. Фактически это решение было принято без какого-либо обсуждения, как парламентариями, так и представителями общественности. Фактически закулисный характер решения ставит под удар демократические принципы управления государством, которыми Япония всегда гордилась.

Как можно оценить новую интерпретацию права на коллективную самооборону? Безусловно, она станет еще одним шагом на пути к превращению Японии в «нормальную страну», в котором отсутствуют какие-либо правовые ограничения на военное строительство.

В послевоенной истории было множество ситуаций, когда Япония вольно или невольно выступала косвенным участником различных локальных войн и конфликтов в Восточной Азии. Достаточно вспомнить развитие событий во вьетнамской войне (когда американские бомбардировщики, осуществлявшие бомбардировки Северного Вьетнама, взлетали с территории баз, расположенных на территории Японии), тайваньский конфликт, а также конфликт на Корейском полуострове.

В любом случае изначально было ясно, на чьей стороне выступает Япония, даже если прямого военного содействия Соединенным Штатам она не оказывала. Вместе с тем позиция Токио была достаточно амбивалентной и в чем-то даже «лицемерной» — военного вклада в союз она делать не позволяла. Очевидно, что новая трактовка права на коллективную самооборону позволяет Японии более четко позиционировать себя в случае военного конфликта с участием США. В этом смысле новая трактовка есть резкий скачок в направлении к статусу Японии как полноценного члена альянса.

Возникает вопрос – а может ли возникнуть ситуация, когда Японии реально потребуется право на коллективную самооборону для защиты своих национальных интересов? Единственной страной, с которой у Японии развиваются оформленные союзнические отношения, предполагающие использования права на коллективную самооборону, являются Соединенные Штаты. Однако в ходе развития этих отношений периодически появлялись «серые зоны» – потенциально и реально возникающие ситуации, при которых действующая трактовка права на коллективную самооборону не давала ясного ответа о допустимых ограничениях военного сотрудничества. Теперь же эти пробелы до определенных пределов устраняются, что, по всей видимости, даст двустороннему сотрудничеству в военной области новый импульс развития.

При этом реальная опасность втягивания Японии в вооруженный конфликт, даже с учетом «облегченной» трактовки права на самооборону,

вызывает сомнения. Действительно, если США подвергнутся прямому военному нападению, Японии как союзнику придется оказывать им прямую военную поддержку. Однако следует учесть, что в заявлении правительства речь идет именно о прямом военном нападении на «страну, имеющую тесные связи с Японией», т. е. Соединенные Штаты Америки. В действительности же такую ситуацию в обозримой перспективе представить крайне трудно, ибо речь идет о ядерном государстве, пока еще обладающем самой мощной экономикой и самой сильной армией в мире. Что касается локальных войн, в которые могут быть вовлечены США (за исключением ситуаций, напрямую затрагивающих японские национальные интересы), то боевые действия с участием американских военных вовсе не означают «нападения» на Америку, что, в конечном счете, позволяет Японии оставаться свободной в своем выборе при принятии решений о применении военной силы. Поэтому речь пока может идти лишь о гипотетическом сценарии, мало соприкасающемся с реальной жизнью.

Применению новой трактовки будет препятствовать и внутривнутриполитическая ситуация в стране. В Японии пока еще сохраняется достаточно сильное общественное мнение, которое фактически расколото по конституционному вопросу. К тому же ЛДП находится в серьезной политической зависимости от своего партнера по коалиции – партии «Комэйто». Именно под давлением этой партии, пацифистски настроенный электорат которой недоволен наступлением на конституцию, многие первоначально гораздо более определенные и радикальные формулировки в новой трактовке были существенно смягчены. Например, выступая против безоговорочного признания прав правительства на использование силы, «Комэйто» настояла на том, чтобы из текста заявления был убран пассаж о праве правительства принимать решения по вопросу об участии в операциях по разминированию и внесены дополнительные оговорки, определяющие связь между индивидуальным и коллективным правом на самооборону (*MGIMO* (<http://www.mgimo.ru/news/experts/document258320.phtml>). – 2014. - 15.07).

Японские епископы выступают против изменения Конституции, в которой отвергается война во имя права на самооборону.

Нельзя защищаться войной и жертвой человеческих жизней: об этом заявил президент Японской епископской конференции монсеньор Петр Такэо Окада в канун ежегодной встречи «10 дней за мир». Эта инициатива приурочена к воспоминанию ядерной бомбардировки Хиросимы и Нагасаки.

В этом году событие приобретает особую значимость, поскольку оно совпадает с годовщиной начала Первой мировой войны, но также из-за спорного решения правительства Абэ видоизменить 9-ю статью Конституции, в которой Япония отказывается от войны во имя права на самооборону. Это решение, разделяемое общественным мнением в Японии, вызывает обеспокоенность у католических епископов. В своем заявлении

монс. Окада подчеркивает: «Война никогда не бывает без издержек. Благодаря нашей Конституции за последние 70 лет японский народ никого не убил, и ни один японец не был убит». Япония была выдвинута на Нобелевскую премию мира. Епископы напоминают слова святого Иоанна Павла II во время его исторического визита в Хиросиму в 1981 году: «Война – это деяние человека. Война – это разрушение человеческой жизни. Война – это смерть». Послание завершается настоятельным призывом последовать увещанию Папы Франциска: «Чтобы созидать мир, нужно много мужества, больше, чем для войны. Нужно мужество, чтобы сказать “да” встрече и “нет” столкновению, чтобы сказать “да” диалогу и “нет” насилию, чтобы сказать “да” переговорам и “нет” вражде, сказать “да” соглашениям и “нет” провокациям, “да” искренности и “нет” двуличию. Для всего этого нужна смелость и большая сила духа» *(Радио Ватикана (http://ru.radiovaticana.va/news/2014/07/23/японские_епископы_выступают_против_изменения_конституции,_в_которой/rus-815071). – 2014. – 23.07)*

Велика Британія

Шотландия ближе к обретению суверенитета, нежели Каталония. Шотландская национальная партия (Scottish National Party, SNP) выступает за независимость с 1970-х годов. А в 2012 г. А. Сэлмонд, первый министр (именно так официально называется должность главы правительства Шотландии) регионального правительства Шотландии и премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон подписали Эдинбургское соглашение. Этот документ определяет порядок проведения референдума о независимости Шотландии осенью 2014 г. Избирателям предстоит ответить лишь на один вопрос: «Должна ли Шотландия быть независимым государством?»

Незадолго до подписания этого договора были проведены социологические исследования. По их результатам лишь 28 % шотландцев выступали за независимость региона, и хотя количество сторонников независимости растет, часть населения до сих пор не определилась с ответом. Несмотря на сомнения, Шотландия уже на полпути к своей независимости. В настоящее время Шотландия имеет свой местный парламент и независимое от центра правительство, которое контролирует такие сферы, как здравоохранение, образование, полицию, защиту окружающей среды, в то время как вопросы внешней политики, экономики и обороны входят в компетенцию Лондона *(Mir-Politika http://mir-politika.ru/15635-razmnozhenie-otdeleniem.html). – 2014. – 17.07).*

Іспанія

Каталонія бросила вызов властям Іспанії, назначив на 9 ноября нынешнего года референдум о независимости. Этот факт очень обеспокоил не только Мадрид, но и Брюссель. Региональный национализм – давнее явление в Европе, которое приобрело актуальность в 1990-е годы и значительно усилилось в условиях нынешнего острого экономического кризиса. В похожей ситуации находится Шотландия, где проведение референдума о суверенитете назначено на 18 сентября. В ответ на брошенный Каталонией вызов испанское правительство заявило о нерушимости национальной территории. И это может вызвать обострение напряженности в политической и социальной сферах. Главная проблема испанских националистических сил состоит в том, что в конституции Іспанії не предусмотрено проведение референдумов о независимости регионов.

Требование каталонских националистов права на самоопределение – не единичное явление в Европе. Желание фламандцев, корсиканцев, баварцев и басков быть независимыми может привести к фрагментации европейского пространства.

А стремление Шотландии и Каталонии самостоятельно определять свое политическое будущее вызывает множество проблем внутри ЕС, так как никто не может сегодня с уверенностью сказать – останутся ли они в составе ЕС или будут вынуждены проходить повторную процедуру присоединения уже в новом статусе. И, несмотря на некоторую схожесть, каждая из этих ситуаций уникальна.

Есть ли место для Каталонии в Европе? Ответ на этот вопрос есть в статье 34 Венского соглашения от 22 августа 1978 г. В ней четко говорится, что каждое новое государственное формирование, созданное на территории отдельно взятого государства, наследует «все действующие договоренности на момент его формирования».

Іспанія и Великобритания не подписались под данным соглашением. Несмотря на существование этой нормы, президент Европейской комиссии Жозе Мануэл Баррозу заявил, что «если появится новая страна, новое государство, вышедшее из состава одного из нынешних государств-членов ЕС, этой стране придется подавать новую заявку на членство». Похоже, конфликт гарантирован.

Большинство каталонцев четко выступают за независимость своего региона. В ходе опроса, проведенного в 2013 г. радио Кадена Сер (Cadena Ser), 52,3 % населения – за независимость, а 47,4 % избирателей не изменят свою позицию в данном вопросе, даже если в результате Каталония окажется вне зоны Европейского Союза.

Современный каталонский национализм возник как защитная реакция на феодальный строй конца XVIII в. Главные причины сегодняшнего национализма каталонцев – не что иное, как экономический застой,

безработица и падение уровня жизни граждан. Однако экономика – не единственная причина обострения каталонского вопроса. Во внимание надо принимать также исторические, культурные и языковые особенности.

Сторонники независимости акцентируют внимание на отличиях в испанской и каталонской культурах и придерживаются мнения, что Каталония была подчинена Испании после вторжения на ее территорию бурбонских войск в 1714 г. Впоследствии были упразднены каталонские институты власти и запрещено использование каталанского языка в администрации. Нужно отметить, что в те времена упраздненные институты представляли самые привилегированные слои населения: аристократия, буржуазия и духовенство.

Лишь после смерти диктатора Франциско Франко и установления демократии в 1977 г. каталонцы смогли восстановить свой парламент, а два года спустя провозгласили Устав (Основной закон). За весь этот период женералитат (каталонский парламент) функционировал лишь в короткий период существования Второй Испанской Республики.

Казалось, что в первые годы после восстановления в стране демократии никого особо и не беспокоил вопрос о независимости Каталонии. Даже такой харизматичный политик, как бывший председатель женералитата Ж. Пужол (Jordi Pujol), в 1988 г. на прямой вопрос французского журналиста ответил, что каталонцы не хотят независимости. До недавнего времени такой же была позиция А. Маса, преемника Ж. Пужола на посту председателя правительства Каталонии.

Устав Автономного региона Каталония от 1979 г. не оправдал ожиданий каталонцев, и они предложили новый проект Устава, за который проголосовали на референдуме в 2006 г. Основным требованием было право на определение каталонцев как отдельной нации, а также новые автономные полномочия в области политики, экономики и культуры. Позднее Генеральные кортесы (нижняя палата парламента Испании) внесли некоторые изменения в документ, и после его принятия он сразу вступил в силу.

Правая народная партия, находящаяся на тот момент в оппозиции, выступила против целого ряда статей Устава, заявив, что они носят антиконституционный характер. Идентичные статьи действуют на территории некоторых областей Испании, например в Андалузии. В итоге в 2010 г. Конституционный суд Испании вынес решение, внося изменения в документ, и тем самым похоронил надежду каталонцев на определение как отдельной нации. Этот момент стал переломным.

Новейшая история Каталонии разделилась на два периода – «до» и «после» принятия решения Конституционным судом. С этого момента каталонцы перестали доверять Мадриду и единственным выходом из ситуации видят отделение от Испании. А. Мас никогда не был приверженцем независимости региона, несмотря на то что пишут в большинстве СМИ. Экономическая элита, которую он представляет, получает большие прибыли,

находясь в составе Испании, и он сделал все возможное, чтобы прийти к согласию с центральной властью.

Однако А. Мас изменил свою точку зрения 11 сентября 2012 г. (День национального праздника Каталонии), увидев полуторамиллионную демонстрацию в центре Барселоны. Люди скандировали: «Независимость! Независимость!» В следующем году 11 сентября около 2 млн человек создали живую цепь протяженностью более 400 км, соединив французский городок Ле Пертус (Le Perthus) с испанским городом Винарос (Vinaroz) в провинции Валенсия.

Несмотря на сильное давление со стороны общественности, А. Мас предпринял еще одну попытку договориться с главой правительства Испании М. Рахоем. Но тот избегал встреч.

«Мы не хотим отсоединения от Испании, но нам не оставляют другого выбора», – заявил в эфире местного телеканала экс-председатель правительства Каталонии Ж. Пужол.

Символичной является и дата референдума о независимости, которая совпадает с 25-летием падения Берлинской стены. Несмотря на решительность женералитета в проведении референдума, центральная власть в лице консерватора Рахоя заявляет о его нелегитимности. В Каталонии все политические партии, несмотря на то, выступают ли они за независимость или нет, поддерживают проведение референдума. Как и следовало ожидать, против выступают только правые силы (*Mir-Politika* (<http://mir-politika.ru/15635-razmnozhenie-otdeleniem.html>). – 2014. – 17.07).

Туреччина

Премьер-министр Турции Реджеп Тайип Эрдоган обещает новую Конституцию в случае его избрания президентом. Предполагается, что изменения коснутся полномочий главы государства, который до сих пор избирался парламентом и в большей степени играл церемониальную роль. Президентские выборы в Турции состоятся 10 августа. Впервые они пройдут в форме прямого голосования.

В своем выступлении в Стамбуле, Эрдоган отметил, что попытки изменить Конституцию не увенчались успехом. Но надежда на то, что это произойдет остается. «Новая Конституция, означает новое будущее», – в частности, сказал Эрдоган, добавив, что введение нового Основного закона будет одним из его главных приоритетов.

Эрдогану на выборах противостоят два кандидата – сопредседатель прокурдской Партии демократии народов С. Демирташ и единый кандидат от оппозиции экс-глава «Организации Исламская конференция» Э. Ихсаноглу. По мнению большинства аналитиков, на данный момент наибольшие шансы на победу имеет Эрдоган (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/2014/07/11/erdogan-kicks-off-campaign-vowing-stronger-turkish-presidency/>). – 2014. – 11.07).

Турция должна перейти от парламентского к прямому президентскому правлению. Об этом премьер-министр Турции Реджеп Тайип Эрдоган заявил в интервью турецкому телеканалу ATV. По его словам, прямое президентское правление может пойти на пользу дальнейшему развитию Турции.

«При первой возможности Турция перейдет от парламентского к прямому президентскому правлению», – сказал он.

Премьер отметил, что вопрос о введении прямого президентского правления будет поднят сразу же после проведения президентских выборов, передает Тренд.

1 июля правящая Партия справедливости и развития Турции (ПСР) выдвинула кандидатом на пост президента Турции премьер-министра Реджепа Тайипа Эрдогана. Как заявил Эрдоган в речи, посвященной его выдвижению, августовские выборы должны стать «вехой новой эры» в истории страны. «Если вы выберете меня президентом, я буду защищать интересы народа», – пообещал политик.

Эрдоган пойдет на выборы под лозунгами «Воля нации, сила нации» и «Эрдоган – человек народа». Дизайнеры АКР нарисовали уже логотип для предвыборной кампании премьера – извилистая дорога, ведущая к встающему солнцу, и внизу подпись «Эрдоган».

Выступая с речью, премьер не упустил случая пнуть соперника, пишут «Известия». Две из трех главных оппозиционных партий в июне выдвинули единого кандидата, им стал известный политик, дипломат и ученый Экмеледдин Ихсаноглу. Как заявил Эрдоган, он начал заниматься политикой в 18 лет, а не в 60, намекая на возраст соперника. Также премьер обозначил, хотя и не называя имени, что считает Ихсаноглу «статистом на стороне врагов нации».

Президентские выборы в Турции состоятся 10 августа. Если ни один из кандидатов не получит необходимого 51 % голосов в первом туре, второй тур состоится 24 августа. Семилетний срок пребывания действующего президента А. Гюля на посту президента истекает 28 августа.

Законодательная власть принадлежит однопалатному парламенту – Великому национальному собранию (ТВММ), состоящему из 550 депутатов, избираемых на четыре года всеобщим прямым голосованием по системе пропорционального представительства. Минимальный порог для партий установлен на уровне 10 %. Глава государства – президент Республики избирается Великим Национальным Собранием сроком на семь лет, осуществляет представительские функции.

В соответствии с поправками к Конституции 1982 г., глава государства будет избираться путем всенародного голосования сроком на пять лет с возможностью переизбрания еще на один срок. Выборы в парламент будут проходить раз в четыре года (*Panarmenian* (http://www.panarmenian.net/rus/news/180953/Эрдоган_считает_что_Турци

я должна перейти к прямому президентскому правлению Он поднимет этот вопрос став президентом). – 2014. – 22.07).

Російська Федерація

22 июля президент РФ В. Путин подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Закон Российской Федерации одобрен Государственной думой 23 мая 2014 г. и Советом Федерации 28 мая 2014 г. Законом расширяется представительство в Совете Федерации путем включения в состав палаты представителей РФ, которые будут назначаться и освобождаться президентом РФ.

Число таких представителей не может составлять более 10 % от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

При этом устанавливается, что президент РФ не может освободить назначенного до его вступления в должность члена Совета Федерации – представителя Российской Федерации в течение первого срока своих полномочий, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Одновременно закон закрепляет в Конституции РФ действующую законодательную норму о том, что член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти субъекта РФ наделяется полномочиями на срок полномочий соответствующего органа государственной власти субъекта РФ (*Бизнес портал Инвестор (<http://www.portal-investor.ru/news/politic/8204>). – 2014. – 22.07).*

В. Путин подписал Федеральный конституционный закон «О внесении изменения в статью 5 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации».

Федеральный закон принят Государственной Думой 1 июля 2014 г. и одобрен Советом Федерации 9 июля 2014 г.

Справка Государственно-правового управления:

Федеральный конституционный закон предлагает новую редакцию ч. 4 ст. 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», согласно которой Пленум Верховного Суда Российской Федерации правомочен при наличии не менее двух третей от числа действующих судей Верховного Суда Российской Федерации. Норма направлена на исключение различного толкования вопроса о кворуме Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно действующей редакции этой нормы Пленум Верховного Суда Российской Федерации правомочен при наличии не менее двух третей его состава. При этом не исключалась возможность определения кворума Пленума в зависимости от максимальной численности Верховного Суда Российской Федерации (170 человек), что на практике могло создать существенные сложности в случае неполного укомплектования состава Верховного Суда Российской Федерации или выбытия отдельных судей из его состава.

Аналогичные положения, касающиеся порядка определения кворума от числа именно действующих судей, содержатся в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в редакции Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ).

Таким образом, Федеральный конституционный закон позволит реализовать единый подход к деятельности Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации и обеспечить чёткую правовую определённость в вопросе правомочности деятельности Пленума Верховного Суда Российской Федерации (*Президент России* (<http://news.kremlin.ru/acts/46325>). – 2014. – 23.07).

Узбекистан

17 июля в Ташкенте было проведено очередное заседание Законодательной палаты Олий Мажлиса Узбекистана, посвященное рассмотрению новых законопроектов, направленных на дальнейшее укрепление правовой базы проводимых в стране демократических реформ.

В частности, депутаты обсудили проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с совершенствованием избирательного законодательства», разработанный в рамках практической реализации внесенных поправок в ст. 117 Конституции, предусматривающих конституционное закрепление порядка организации и осуществления деятельности Центральной избирательной комиссии.

Данным законопроектом предлагается внести изменения и дополнения в Закон «О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан», Бюджетный кодекс и Кодекс об административной ответственности, предусматривается укрепление гарантий независимости и дальнейшее расширение полномочий Центральной избирательной комиссии.

Как сообщает информационная служба нижней палаты национального парламента, в частности, раскрываются суть и содержание таких основных принципов деятельности ЦИК, как независимость, законность, коллегиальность, гласность, справедливость. Принцип независимости предполагает осуществление деятельности ЦИК независимо от

государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, вмешательство в ее деятельность не допускается и влечет за собой ответственность в соответствии с законом. Принцип гласности представляет собой открытое проведение заседаний ЦИК, в том числе путем участия в них представителей политических партий, СМИ, наблюдателей от других государств, международных организаций и движений.

Затем депутаты обсудили проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан», который разработан с целью сохранения, воспроизводства и рационального использования уникальных, ценных пород растений в соответствии с постановлением Кабинета Министров «О создании Национального парка “Дурмень”», в котором данный парк отнесен к категории охраняемой природной территории.

По мнению депутатов, принятие данного законопроекта послужит определению на законодательном уровне правового статуса, режима, порядка управления, охраны, финансирования национальных парков в качестве охраняемых природных территорий, обеспечит неприкосновенность их земель, а также сохранение и воспроизводство растительного мира на их территории.

С учетом мнений, высказанных в ходе обсуждений, Законодательная палата Олий Мажлиса одобрила основные положения вышеупомянутых законопроектов и приняла их в первом чтении.

Ответственным комитетам поручено подготовить документы для рассмотрения во втором чтении с учетом поступивших предложений (*Uzinform* (<http://www.uzinform.com/ru/news/20140718/21365.html>). – 2014. – 18.07).

В Ташкенте обсудили вопросы подготовки к парламентским выборам.

Движение предпринимателей и деловых людей – Либерально-демократическая партия, фракция партии в парламенте, Центральный избирательный комиссии, Счетная палата, Министерство юстиции Узбекистана провели круглый стол, посвященный вопросам обеспечения равных условий политическим партиям и их кандидатам в ходе предстоящих в декабре текущего года выборов в законодательные палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и представительные органы власти

Мощный импульс развитию многопартийной системы, повышению роли и места партий в организации деятельности парламента, формировании органов представительной и исполнительной власти, осуществлению контроля над их деятельностью придало принятие Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране.

В соответствии с ним в Конституцию были внесены поправки, предусматривающие право политической партии, набравшей большинство

депутатских мест в Законодательной палате Олий Мажлиса, вносить предложения по кандидатуре премьер-министра, введение института вотума недоверия премьер-министру. Парламенту предоставлено право заслушивать отчеты руководителя правительства по актуальным вопросам социально-экономического развития страны, внесен ряд других принципиальных нововведений.

Были внесены поправки и в избирательное законодательство страны, направленные на четкое определение форм и методов предвыборной агитации, повышение эффективности механизмов обеспечения равных условий кандидатам в депутаты, политическим партиям в ходе избирательной кампании. Усовершенствованы правовые механизмы обеспечения прозрачности в ходе выборов.

Огромное значение в деле дальнейшего совершенствования системы сдержек и противовесов между ветвями власти, укрепления многопартийной системы и избирательной системы страны имеет и принятый недавно по инициативе главы государства Закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (ст. 32, 78, 93, 98, 103 и 117).

По мнению членов УзЛиДеП, внесенные изменения и дополнения в Конституцию страны, претворение в жизнь положений Концепции главы государства, не только представляют огромные возможности политическим партиям, но и возлагают на них большую ответственность за судьбу реформ, достижение стратегической цели – вхождение Узбекистана в число развитых демократических страны мира, повышение благосостояния населения.

Следовательно, сегодня каждая партия должна быть готова представить избирателям свою четкую, понятную программу действий по решению стоящих перед обществом проблем, через своих представителей в депутатском корпусе активно участвовать в формировании властных структур. Только та политическая партия, позиция, программа которой получит поддержку избирателей, может рассчитывать на места в парламенте, достойное место в политической системе страны. При этом речь идет, прежде всего, о партии, завоевавшей авторитет среди избирателей своей четкой и твердой позицией по ключевым вопросам государственного и общественного строительства, проводимой в стране внутренней и внешней политики, умением твердо отстаивать интересы тех, кто голосует на выборах за эту партию.

В этой связи в УзЛиДеП подчеркнули, что реальный выбор для избирателей может быть обеспечен только в условиях создания равных и одинаковых условий для политических партий и их кандидатов в ходе избирательной кампании. В этом плане особо отмечен позитивный опыт страны в финансировании избирательной кампании через Центральную избирательную комиссию.

В мероприятии активисты партии с участием представителей ЦИК, Счетной палаты и Минюста, глубоко и всесторонне обменялись мнениями, в частности, о вопросах финансирования избирательной кампании

политических партий и их кандидатов в ходе предстоящих выборов. Ознакомились с условиями и требованиями законодательства и соответствующими инструкциями ЦИК, выработанными с учетом внесенных поправок в выборное законодательство.

Особое внимание было уделено организации избирательной кампании, использованию новых форм и методов предвыборной агитации и обеспечению равных условий кандидатам в депутаты, политическим партиям в ходе проведения этого важнейшего этапа избирательной кампании. Акцент был сделан на использование политическими партиями цивилизованных форм политической конкуренции в избирательном процессе, строгом следовании принципам и требованиям выборного законодательства».

В УзЛиДеП выразили уверенность в том, что при строгом соблюдении требований законодательства и предусмотренных Программой мероприятий ЦИК по подготовке и проведению выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан, областные, районные и городские Кенгаши народных депутатов в 2014 г., предстоящие выборы пройдут в обстановке открытости, гласности, соблюдения норм и требований национального законодательства. Самое важное, в этих условиях, выборы станут еще одним важнейшим показателем, демонстрацией того, что все коренные изменения и преобразования, происходящие в нашем государстве, – это закономерный процесс, который приобрел необратимый характер *(Новости.mail (http://news.mail.ru/inworld/uzbekistan/politics/18880167/). – 2014. – 15.07)*.

Республика Армения

В рамках обсуждений конституционных реформ в областях члены комиссии по конституционным поправкам при президенте Армении Г. Даниелян и Г. Мурадян 21 июля посетили г. Иджеван.

В обсуждениях концепции конституционных реформ принял участие глава областной администрации О. Абовян, сотрудники администрации области, представители гражданского общества и прочие.

По словам Г. Даниеляна, международное сообщество стало обращать большое внимание на права человека и защиту этих прав. «Армения также должна шагать в ногу с международным сообществом и создавать условия конституционного развития», – отметил он.

Говоря о структуре органов местного самоуправления, Даниелян отметил, что отдается предпочтение увеличению общин, однако для этого необходимо установить четкие цели – искусственное увеличение невозможно.

«В настоящее время обсуждается вариант восстановления районных общин, а сельским общинам будет дан статус административного района, но это еще не четко и окончательное решение будет принято после предложений, которые будут даны в ходе общественных обсуждений», –

проинформировал Г. Даниелян. Он отметил важность вопроса внедрения института референдумов по вопросам национальной безопасности.

Член комиссии Г. Мурадян, говоря об изменении формы правления, отметил, что должен быть совершен переход к парламентской системе, при которой риск политических конфликтов сократится. «Дееспособность судебной власти должна быть повышена, Совет юстиции, как институциональный механизм, должен стать гарантом независимости судей», – добавил он. Говоря об избирательной системе, Г. Мурадян представил вариант перехода на пропорциональную систему. Однако, отметил он, списки будут составляться не посредством решения лидеров партий, а посредством принципа предварительных выборов (*Armtoday* (http://www.armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=113819). – 2014. – 21.07).

Королівство Таїланд

Король Таиланда Пумипон Адульядет сегодня утвердил временную Конституцию страны, представленную ему военным правительством, захватившим власть в стране 22 мая.

Как сообщили тайландские СМИ, монарх одобрил временную Конституцию во время аудиенции, которую дал главе военной хунты, генералу Праюту Чан-Оча в своей резиденции в пригороде Хуахина. Их встреча состоялась впервые с момента военного переворота в Таиланде.

По словам генерала, после появления временной Конституции в Таиланде появится временное гражданское правительство, деятельность которого будет координироваться и контролироваться военной хунтой. Правительство должно будет провести в стране необходимые политические реформы, после которых в Таиланде пройдут всеобщие парламентские выборы, появится демократическое правительство.

В Таиланде 22 мая в результате государственного переворота военными от власти было отстранено гражданское правительство, распущен сенат, приостановлено действие Конституции. Во главе страны встал генерал Прают Чан-Оча, командующий сухопутными войсками Таиланда. По его словам, действия армии стали ответом на антиправительственные выступления, не прекращавшиеся в Таиланде с ноября 2013 г. (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/newswires/2609484-newswire/>). – 2014. – 22.07).

Военное положение в Таиланде останется в силе, несмотря на принятие 22 июля временной Конституции. Об этом сообщили в Национальном совете по поддержанию мира и порядка /НСПМП/, управляющем страной после военного переворота.

По словам юристов-советников НСПМП, ведущих сегодня разъяснительную работу о содержании нового Основного закона Таиланда

через местные СМИ, в Конституции прописаны дальнейшие механизмы возвращения власти в стране на путь демократии. Один из первых шагов – создание Национального законодательного собрания. Оно будет состоять из 220 назначенных монаршим указом человек, кандидатуры которых предложит НСПМП. Члены временного парламента наделяются правом выбрать главу гражданского правительства и 35 членов его кабинета. Главу правительства и министров утверждает своим указом король Таиланда. Как отметил юрист-советник НСПМП Вайсану Криа-нгам, теоретически новым гражданским премьер-министром может стать генерал Прают Чан-Оча, вставший во главе страны после военного переворота. Положения основного закона этому не препятствуют.

Конституция также предполагает создание Национального совета по реформам, состоящего из 250 членов, представляющих все провинции Таиланда. Члены этого совета назначаются НСПМП и утверждаются королем Пумипоном Адульядетом. Согласно Конституции, члены будущего правительства, Законодательного собрания и Совета по реформам должны быть не только беспартийными, но и не состоять в каких-либо политических объединениях на протяжении последних трех лет.

Как ранее заявлял генерал Прают Чан-Оча, временное гражданское правительство в Таиланде появится в сентябре. А процесс реформирования политической системы займет около года. По истечению этого срока в стране пройдут всеобщие парламентские выборы, по результатам которых будет избрано новое демократическое правительство. На время реформ в Таиланде параллельно с гражданским правительством продолжит свое существование НСПМП, который будет его главным советчиком и координатором.

Король Таиланда Пумипон Адульядет 22 июля утвердил временную Конституцию страны, представленную ему военным правительством (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/newswires/2610498-newswire/>). – 2014. – 23.07).