



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Національна стратегія у сфері прав людини в Україні: оцінки експертів*

- ∨ *Громадянство України: підстави його набуття і припинення в сучасному контексті*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *До реформи місцевого самоврядування*

- ∨ *Чи виконує Київ вимоги ЄС: конституційна реформа*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Україні потрібна конституційна реформа*

№ 1-2 (СІЧЕНЬ - ЛЮТИЙ) 2015

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 1-2 (січень-лютий) 2015**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

О. Онищенко, академік-секретар Відділення історії, філософії і права НАН України,
почесний генеральний директор НБУВ
(головний редактор);

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НІОБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

І. Беззуб

Національна стратегія у сфері прав людини в Україні: оцінки експертів.....3

В. Пальчук

Громадянство України: підстави його набуття і припинення в сучасному контексті.....11

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Я. Романюк

«На рівні закону судова реформа не вирішить проблеми політичного впливу на суди».....22

СУСПІЛЬНА ДУМКА

І. Юхновський, Дзеркало тижня:

Україні потрібна нова Конституція28

Є. Стружкін, Коментарі: Конституція: узурпації не буде.....33

О. Дацко, І. Гурняк, Odessa Daily: Украинские «реформы» и народ: критерии несовместимости.....33

А. Васылык, Комментарии: Местная власть: спешить не будем.....38

В. Гладких, кандидат философских наук, политический аналитик, специально для РБК-Украина: Мыльная опера «Отмена депутатской неприкосновенности».....39

Г. Маляр, кандидат юридических наук, эксперт-криминолог, Українська правда: Чи правомірна мобілізація?.....41

С. Нікітенко, М. Магда, для Європейської правди: Чи виконує Київ вимоги ЄС? Конституційна реформа.....42

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**.....45

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

І. Коліушко

УКРАЇНІ ПОТРІБНА КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА, А НЕ ДЕШЕВИЙ ПОПУЛІЗМ...52

А. Москалюк

Когда в Польше проводились реформы, Сенат работал без каникул.....53

Е. Головаха

Принцип «война все спишет» не проработает слишком долго.....56

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Вірменія.....57

Турецька Республіка.....57

Киргизстан.....58

Туркменістан60

Таїланд.....60

Непал.....61

Лівія.....62

Йемен.....62

Пакистан.....63

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

I. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Національна стратегія у сфері прав людини в Україні: оцінки експертів

Питання прав і свобод людини на сьогодні є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової спільноти. Саме стан справ у сфері забезпечення прав і свобод, їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому.

Кожна людина має громадянські (особисті) й політичні права, свободи, а також економічні, соціальні, екологічні й культурні права. Вони мають бути загальні та рівні для всіх.

Без дотримання цих прав неможливе нормальне існування та розвиток людини в суспільстві. Часто їх називають конституційними правами, тобто такими, що закріплені в конституціях держав. Було б неправильним вважати перелік фундаментальних (або ж конституційних) прав і свобод незмінним: він різниться від конституції до конституції, від одного міжнародного документа до іншого. Але існує чіткий перелік основних прав людини. Його закріплено в Загальній декларації прав людини, прийнятій ООН 10 грудня 1948 р. Запровадження єдиної міжнародної системи захисту прав людини стало одним з найважливіших завдань створеної після завершення Другої світової війни Організації Об'єднаних Націй.

Декларація прав людини не є міжнародним договором, а була прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН. Хоча положення Декларації мають рекомендаційний характер, цим документом фактично започатковано процес створення системи міжнародних стандартів у галузі прав людини, набуття ними універсального характеру.

Однією з реалій сучасного міжнародного правопорядку є визнання прав людини складником предмета міждержавних відносин, тобто ставлення держави до її громадян вже не

вважається справою виключної внутрішньої юрисдикції.

На сьогодні Декларацію перекладено 360 мовами, а на її базі розроблено понад 80 міжнародних договорів. У результаті її дотримання перетворилося на міжнародний звичай, тобто правило, яке ніде офіційно не закріплене, але повинно виконуватися під страхом санкцій з боку міжнародної спільноти.

Україна ратифікувала більшість найважливіших міжнародних актів у сфері прав людини – Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Факультативний протокол до нього 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р., Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., Конвенцію про права дитини 1989 р., Конвенцію ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р. та ін.

Конституція України (1996 р.) увібрала фундаментальні положення Декларації, зокрема, щодо верховенства прав людини, рівності і непорушності її прав, права людини на свободу і особисту недоторканність, на достатній рівень життя тощо. За оцінкою експертів, положення Конституції України повною мірою відповідають Декларації.

Водночас, на думку провідних міжнародних правозахисних інституцій, українське суспільство є поки що далеким від реального втілення ідеалів Декларації. Велика кількість наших громадян до цього часу не забезпечена мінімальними правами, передбаченими цим документом. Адже кожна людина має право на життя, особисту недоторканність, рівність перед законом, право на працю та справедливу

винагороду за неї, яка забезпечувала б гідні людини та її сім'ї умови існування, захист від безробіття, задовільний життєвий рівень, невтручання в особисте та сімейне життя, недоторканність житла, свободу думки, совісті і релігії, справедливий і неупереджений суд.

Відомо, що в Україні ці проблеми існують із часів незалежності, і потрібні чималі зміни не тільки в законодавстві та його реальному виконанні, а й у самому усвідомленні громадян на право захисту своєї честі, гідності, прав та інтересів.

Головними чинниками, що породжують неспроможність ефективного засобу захисту прав людини, є несформованість громадянського суспільства, бездіяльність органів державного

урядування, зокрема правоохоронних, відсутність ефективного законодавства.

Статистика показує, що кількість позовів до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у Страсбурзі від українських громадян кожного року зростає. Адже в Україні майже не залишилося права людини, яке б не порушувалось. В європейських країнах також існують різноманітні порушення прав людини, але їх кількість є дуже незначною в порівнянні з Україною. Згідно з даними, які подані на сайті ЄСПЛ, на стадії розгляду 16 150 скарг від українських позивачів, що становить 19 % від кількості справ з усіх 47 країн. У цій статистиці Україна лідирує. На другому місці перебуває Італія, на третьому – Росія (див. рисунок).

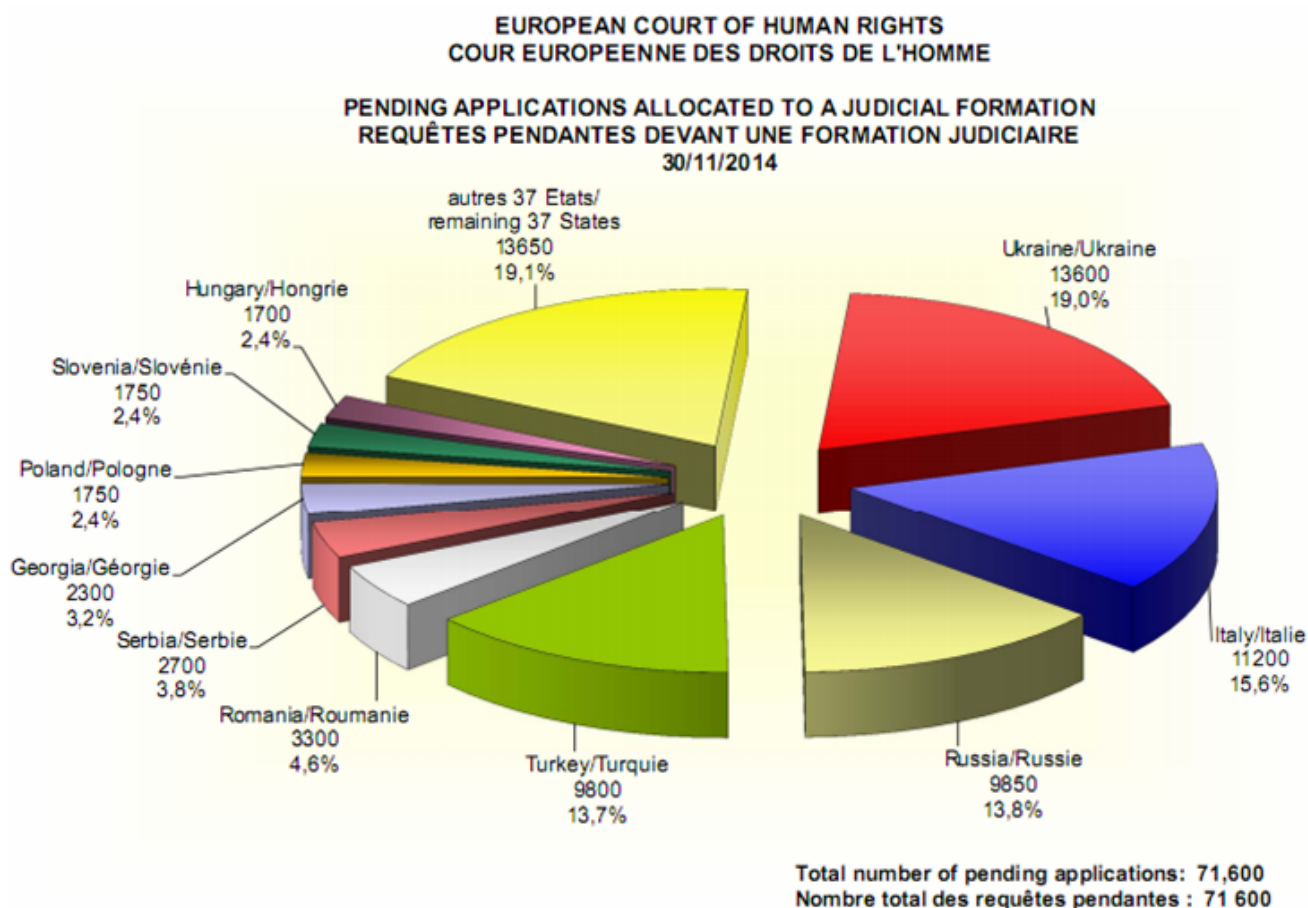


Рис. Кількість скарг по країнах за підсумками розгляду
Джерело: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2014_BIL.pdf

Сьогодні, коли наша країна долає бар'єри щодо членства у Європейському Союзі, вкрай гостро стоїть проблема захисту прав людини та громадянина в Україні.

Незворотне прагнення українського народу до побудови дійсно правової та демократичної держави з повагою до прав і свобод кожної людини засвідчили і події Майдана. Новими

викликами стали окупація частини території України та військовий конфлікт на Сході України. Ці події сприяли зародженню сильного громадянського суспільства в Україні, яке прагне змін і втілює їх через співпрацю з органами державної влади

Системні проблеми у сфері забезпечення та реалізації прав людини і основоположних свобод, відсутність або неефективність механізмів їх захисту, що впливає із щорічних доповідей уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, правозахисних організацій України, рекомендацій ООН, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, інших міжнародних організацій, рішень Європейського суду з прав людини, та у контексті імплементації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, а також останні події в Україні зумовили необхідність підготовки Національної стратегії у сфері прав людини.

З метою вдосконалення правових та організаційних засад, створення дієвого механізму всебічного забезпечення в Україні прав і свобод людини й громадянина Президент України П. Порошенко підписав Указ від 15.10.2014 р. № 811/2014 «Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини».

Згідно з Указом, проект Національної стратегії повинен розроблятися із залученням представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених та міжнародних експертів. Стратегія створюється з урахуванням кращого світового досвіду створення подібних документів та задаватиме довгостроковий вектор розвитку регулювання та захисту прав людини, враховуватиме як усталені вимоги, так і сьогоденні унікальні реалії України.

Передбачається, що стратегічними напрямками цього документа стануть: забезпечення права на життя; протидія катуванню чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; забезпечення права на свободу та особисту недоторканність; забезпечення права на справедливий суд та реформування судової

системи; реформа кримінальної юстиції та органів правопорядку; забезпечення свободи вираження поглядів та доступу до інформації; забезпечення прав шукачів притулку, біженців, осіб без громадянства та мігрантів; забезпечення прав учасників антитерористичної операції (АТО); захист прав внутрішньо переміщених осіб; вжиття всіх необхідних заходів для захисту прав осіб, що проживають на тимчасово окупованій території; забезпечення прав осіб, що проживають на територіях, тимчасово не підконтрольних Україні, та територіях, що межують з ними; роль громадянського суспільства в процесі прийняття рішень та ін.

Стратегія містить механізми, цілі, принципи реалізації, очікувані результати, відновлення та реалізацію прав людини в Україні, порядок реалізації, дотримання, моніторингу та контролю за її імплементацією та розрахована на 5–7 років.

Проект не вичерпує проблематику у сфері прав людини, а лише концентрується на системних проблемах, без розв'язання яких неможливий сталий розвиток суспільства.

Стратегія базується на таких принципах: відкритість і прозорість процесів розроблення, реалізації та моніторингу Стратегії для максимального залучення всіх зацікавлених сторін, доступ до інформації про ці процеси; спрямованість Стратегії на інтереси всього суспільства; рівність доступу до можливостей, рівноцінність результатів; недискримінація, що полягає в однакових для всіх прав і свобод без обмежень; зобов'язання держави щодо поваги, захисту й виконання права; конкретність, що забезпечує однакове розуміння всіма учасниками реалізації та моніторингу Стратегії змісту стратегічних цілей, наявність механізмів оцінки стану їх досягнення.

24 листопада 2014 р. наказом Міністерства юстиції № 245/7 утворено Робочу групу з підготовки проекту Національної стратегії у сфері прав людини, до складу якої увійшли представники всіх зацікавлених органів влади, громадянського суспільства, міжнародних організацій, Секретаріату уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

На першому розширеному засіданні Робочої групи, яке відбулося 24 листопада 2014 р., було сформовано тематичні підгрупи з підготовки відповідних розділів Стратегії за напрямками: громадянські свободи та політичні права; соціальні та економічні права; інші права; нові виклики; механізми дотримання, відновлення та реалізації прав людини в Україні.

Протягом листопада – грудня 2014 р. відбувалися засідання цих підгруп з розроблення розділів проекту Стратегії, а також редакційної підгрупи, яка узагальнювала пропозиції тематичних підгруп в узгоджений текст проекту.

На засіданнях Робочої групи, за результатами роботи з текстом проекту, складеного за пропозиціями тематичних підгруп, обговорювалися та доопрацьовувалися загальні положення, принципи Стратегії, розділи щодо забезпечення права на справедливий суд, охорону здоров'я, освіти, гендерної рівності, протидії насильству і торгівлі людьми, прав учасників АТО, внутрішньо переміщених осіб, осіб, що проживають на тимчасово окупованій території та територіях, тимчасово непідконтрольних державі Україна, розділ про реалізацію, моніторинг та контроль за імплементацією Стратегії.

Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини Н. Севостьянова пояснює, що ця Стратегія з прав людини буде першою в історії незалежної України. Вона буде покладена в основу всіх значних реформ, як-от реформа прокуратури чи МВС. Цим вона й відрізнятиметься від інших стратегій і програм, які ухвалювалися раніше у великій кількості, але не виконувалися й до жодних реальних змін не вели.

Урядовий уповноважений також зазначила, що Міністерство юстиції не братиме на себе роль головного розробника Стратегії, а буде координувати цей процес і надаватиме всю можливу допомогу, щоб у стислі терміни підготувати якомога якісніший документ. Міністерство юстиції запрошує правозахисників та представників громадськості долучитися до розробки Національної стратегії у сфері прав людини, оскільки проблеми у сфері захисту

прав людини найкраще відомі правозахисним організаціям і громадянському суспільству. Крім того, допомагати в розробці документа будуть партнери з Ради Європи та ООН, які зроблять експертні висновки і пропозиції щодо змісту Стратегії.

Про важливість обміну системними думками та конструктивної співпраці наголосив заступник міністра юстиції з питань європейської інтеграції А. Янчук, звертаючись до представників неурядових організацій та міжнародних експертів, які брали участь в обговоренні проекту Національної стратегії у сфері прав людини в Міністерстві юстиції.

Правозахисна спільнота з надією прийняла ініціативу щодо розроблення Національної стратегії у сфері прав людини

Українською Гельсінською спілкою з прав людини з метою сприяння можливості якнайширшого обговорення в процесі підготовки Національної стратегії у сфері прав людини громадськими організаціями та широким колом громадськості був створений сайт (<http://hro.org.ua>). Поки документ перебуває на стадії розробки, наголошують правозахисники, слід консолідуватися та вносити свої пропозиції та рекомендації до стратегічно важливого документа за цим посиланням на сайті Української Гельсінської спілки з прав людини.

Крім того, основні напрями та принципи, які мають лягти в основу майбутньої стратегії, досвід та різні підходи, що застосовуються в розробці та реалізації Стратегії, роль національних інституцій з прав людини в розробці Національної стратегії з прав людини, можливості для отримання технічної допомоги та фінансування, що необхідні для розробки й впровадження Стратегії, обговорювалися під час нарад у Мін'юсті, круглих столів, прес-конференцій, зустрічей, брифінгів (прес-конференція «Розробка Національної стратегії України у сфері прав людини» 14 листопада 2014 р., брифінг у Будинку уряду 10 грудня 2014 р., круглий стіл «Права людини: підсумки за рік, нові виклики для України та Чернігівщини» 10 грудня 2014 р., дискусійна платформа «Обговорення проекту Національної стратегії

у сфері прав людини з урахуванням питань принципів недискримінації та толерантності» 11 грудня 2014 р., зустрічі, організовані Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини та Комісаром Ради Європи з прав людини та ін.).

Усі пропозиції, доповнення, зауваження та рекомендації, які висловлювали учасники цих заходів, направляються до Робочій групі з підготовки проекту стратегії і мають бути враховані при затвердженні Стратегії.

Так, на думку експертів, через окупацію частини території та війну мало не щодня розширюється перелік вразливих груп населення. І при цьому досі залишаються непокараними винні в розстрілах майданівців, побитті мирних протестувальників, фабрикуванні справ проти громадських активістів.

Комісар Ради Європи Н. Муйжнієкс зазначив, що в Національній стратегії з прав людини в Україні мали б бути враховані права тих, хто опинився на тимчасово окупованих територіях та територіях, контрольованих проросійськими незаконними збройними формуваннями. На його думку, потрібно, щоб Україна зробила все, що їй під силу, співпрацюючи з ООН, із громадськими організаціями, щоб допомогти цим людям.

Представники громадських організацій також наголошують на проблемах соціального захисту учасників АТО та вимушених переселенців.

Керівник Чернігівського громадського комітету захисту прав людини В. Тарасов звертає увагу на проблему фіксації терміну перебування в полоні, що унеможлиблює надання пільг та компенсацій військовослужбовцям та їхнім родинам у подальшому.

Заступник міністра закордонних справ С. Кислиця наголошує на тому, що уряд спільно з громадськими організаціями має йти на кілька кроків уперед і не зосереджуватися лише на сьогоднішніх реаліях війни. Потрібно врахувати загрози правам людини, які принесе мир після війни. На думку представника МЗС, зокрема, це може бути загроза зростання домашнього насильства проти жінок. Уже

сьогодні потрібно готуватися до того, якою буде соціальна адаптація тих, хто нині є героєм.

До обговорення Національної стратегії у сфері прав людини долучилася політична партія «Сила Людей». Партієць, член Консультативної ради при уповноваженому Верховної Ради з прав людини О. Гончарук вважає, що зараз на особливу увагу заслуговують нові постреволюційні виклики, одним з яких є люстрація. Окремий акцент він робить на дотримання прав людини під час цього процесу.

Під час обговорення Стратегії експерт Українського незалежного центру політичних досліджень А. Шимчук звернула увагу на важливість захисту мирних зібрань та реалізацію права на об'єднання, тому запропонувала досить чіткі очікувані результати для цих двох свобод: забезпечення безпеки мирних зібрань; правове регулювання забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань; мінімізація втручання держави у створення, діяльність та припинення об'єднань громадян через реєстраційні процедури; впровадження рівних та прозорих умов доступу громадських об'єднань до державного фінансування.

Громадські організації, які захищають права та інтереси національних меншин, експерти громадянського суспільства зазначають, зокрема, що розробка Національної стратегії України у сфері прав людини має стати ключовим моментом у побудові системного підходу, який допоможе органами державної влади забезпечити права людини, незалежно від її національності, та виконати свої зобов'язання щодо цього.

Учасники обговорення наголосили, що з представниками етнонаціональних спільнот не проводилися попередні консультації і вони не були включені в Робочу групу, створену для розробки Національної стратегії.

Експерт Українського незалежного центру політичних досліджень Ю. Тищенко запропонувала включити до Стратегії проблемні групи прав людини, зокрема такі як права національних меншин та корінних народів.

Не знайшла гарантій своїх прав у робочому варіанті Стратегії і ЛГБТ¹-спільнота, хоча представники МЗС та Мін'юсту, двох міністерств, відповідальних за розробку Стратегії, запевняють, що йтимуть на крок уперед з думкою про мир після війни.

Українські чиновники при цьому обіцяють врахувати позитивний досвід Молдови та Грузії, які вже мають національні стратегії з прав людини. Координатор регіонального інформаційного та правозахисного центру для геїв та лесбійок «Наш мир» А. Маймулахін звертає увагу, що в обох цих країнах права ЛГБТ-спільноти були чітко гарантовані в подібних стратегіях. Там виписано, що в цих країнах заборонена дискримінація за сексуальною ознакою.

Як пояснили заступник міністра закордонних справ С. Кислиця та Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини Н. Севостьянова, в українській Стратегії буде записано, що в Україні заборонена дискримінація за будь-якою ознакою, а вже в національному плані дій для виконання Стратегії це буде деталізовано.

Потрібно звернути увагу, що після затвердження Національної стратегії, яка зафіксує основну проблематику та виставить стратегічні цілі, уряд почне працювати вже над конкретним «планом дій». Напрацювання Національного плану дій з прав людини є важливим елементом введення в дію Національної стратегії з прав людини.

Аби Стратегія не перетворилася на черговий декларативний документ, який міститиме сухі й нерезультативні зобов'язання та рекомендації, Мін'юст пропише процедуру її імплементації та затвердить Національний план дій для її виконання.

Як зазначила Н. Севостьянова, Стратегія визначить лише основні вектори розвитку реформ у сфері прав людини, а Національний план дій буде глобальним документом, який міститиме у собі весь перелік міжнародних

зобов'язань у сфері прав людини, які вже на себе взяла чи планує взяти Україна. У Плані дій буде визначено національних і міжнародних партнерів, які допомагатимуть у його реалізації.

Про це йшлося на зустрічі з питань розробки Національного плану дій (НПД) з прав людини в Україні, що була організована Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини та Комісаром Ради Європи з прав людини 1 грудня 2014 р.

На жаль, стислий термін, визначений Указом Президента, не дає змоги забезпечити повноцінну, якісну та рівноправну участь інститутів громадянського суспільства в процесі розроблення Стратегії. Як наслідок, значна частина громадянського суспільства залишиться осторонь цього важливого процесу, що, у свою чергу, може призвести до негативних наслідків у середовищі громадських об'єднань та ініціатив. Те, що було покликано стати яскравим моментом єднання та спільнотворення, може перетворитись на джерело конфліктів і непорозумінь унаслідок неефективної комунікації.

Враховуючи наведене, правозахисні організації та інші інститути громадянського суспільства вважають, що відведений для розроблення й подання на розгляд в установленому порядку проекту Стратегії час не забезпечить належного рівня відкритості та ефективності суспільного діалогу.

Про це йдеться у зверненні правозахисних організацій до Президента України, оприлюдненому 5 грудня 2014 р. Серед підписантів, зокрема, такі організації, як Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харківська правозахисна група, Amnesty International в Україні та ін.

У зв'язку з цим термін розроблення Національної стратегії у сфері прав людини продовжено до 31 березня 2015 р. Ознайомитись із проектом Національної стратегії у сфері прав людини можна на офіційному сайті Міністерства юстиції.

Планується, що проект Стратегії також отримає експертну оцінку міжнародних партнерів України з Ради Європи та ООН. Заступник міністра юстиції Р. Рябошапка

¹ ЛГБТ (англ. LGBT-community, gay-community) – рух за права людей з нетрадиційною сексуальною орієнтацією (лесбійок, геїв, бісексуалів, трансгендерів).

наголосив, що для української сторони неабияк важливі зауваження та рекомендації впливових міжнародних інституцій.

Уповноважений ВР В. Лутковська зазначила, що написати Національну стратегію без врахування міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини просто неможливо. І це мають бути не лише регіональні зобов'язання, зокрема зобов'язання перед Радою Європи, а й зобов'язання, що випливають з рекомендацій, які отримані внаслідок Універсального періодичного огляду (УПО), а також ті рекомендації, які отримані після представлення урядових доповідей у різних ООНівських інституціях у рамках Конвенцій, до яких Україна приєдналася. Це досить значний масив інформації, який має бути обов'язково врахований при підготовці цього документа.

Секретаріат уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, проаналізувавши міжнародний досвід розробки національних стратегій у сфері прав людини та вивчивши принципи їх побудови, зокрема, зазначає, що існують стратегії, побудовані за принципом класифікації прав, за принципом вразливих груп, а також змішані. Стратегії пишуться на певний проміжок часу і в конкретний час та повинні відповідати на виклики, що існують у державі. Країни Ради Європи почали розробляти такі стратегії ще в 1993 р. Наразі більшість європейських держав вже виконали затверджені документи і перейшли до другої хвилі розробки нацстратегій.

На думку чиновників, найкращим варіантом для України буде формування стратегії за змішаним принципом – і за категоріями прав, і за вразливими групами.

За підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Міністерства закордонних справ Данії в рамках проекту «Демократизація та права людини в Україні» було здійснено ознайомчий візит української делегації до Тбілісі з метою вивчення досвіду Грузії з підготовки та реалізації Національної стратегії та Плану дій у сфері прав людини.

Національна стратегія Грузії щодо захисту прав людини на 2014–2020 рр. була ухвалена парламентом Грузії 30 квітня 2014 р., а

дворічний План дій з впровадження Стратегії (2014–2015 рр.) був затверджений урядом Грузії 9 липня 2014 р. Також урядом Грузії була започаткована Національна рада з прав людини – спеціальний координаційний орган високого рівня, покликаний сприяти ефективному впровадженню та моніторингу виконання Плану дій. Національну раду очолив прем'єр-міністр Грузії, а до її складу увійшли очільники міністерств та представники ООН, ЄС, Ради Європи та низки місцевих правозахисних організацій.

Ухваленню Стратегії передувала майже річна копітка праця робочої групи з представників виконавчої, законодавчої та судової гілок влади, неурядових та міжнародних організацій, експертного та академічного середовища. Робоча група провела понад 10 зустрічей, у яких взяли участь понад 100 представників неурядових організацій та інших зацікавлених сторін. Крім того, пропозиції щодо змісту Стратегії приймалися через спеціально створений веб-портал «Права людини в Грузії» (<http://www.humanrights.ge>). Стратегію ухвалили лише після того, як вдалося досягти консенсусу між парламентом, урядом, суддями та неурядовими організаціями, зазначила колишній радник прем'єр-міністра Грузії Т. Чугошвілі.

Національна стратегія Грузії визначає 23 пріоритети у сфері захисту й поширення прав людини, упорядковує діяльність різних урядових установ та сприяє донорській координації. Конкретні заходи, терміни та індикатори їх виконання та виконавці зафіксовані в Національному плані дій.

Українським законотворцям потрібно брати за приклад зарубіжне законодавство у сфері захисту прав людини, проте не забувати про розвиток національної правової науки і її здобутки. Адже закони потрібно приймати не тільки за зразком, а й відповідно до потреб суспільства країни, у якій вони приймаються.

Дійсно, тема прав людини в нашій країні особливо актуальна. Революція Гідності підняла це болюче питання на вістря. Те, що сьогодні критично необхідне підвищення правової обізнаності та реальний захист прав людини, визнають усі.

Важливо, щоб Стратегія стала результатом суспільного консенсусу, на основі рівноправної участі всіх сторін (органів влади, інститутів громадянського суспільства і уповноваженого Верховної Ради України з прав людини), усвідомлення спільної відповідальності за процес та результати її реалізації. А це можливо лише у разі широкого залучення громадян та інститутів громадянського суспільства, усіх державних структур.

Зарубіжний досвід показує, що важливим є не лише якісний кінцевий продукт – проект Стратегії, а й сам процес її розробки, під час якого формуються нові механізми ефективної та рівноправної взаємодії всіх зацікавлених сторін.

Правозахисні, благодійні та інші громадські організації, міжнародні неурядові громадські структури відіграють важливу роль у виявленні проблем дотримання прав людини, наданні правової допомоги. Громадський контроль охоплює проблемні питання правових відносин, здійснює експертизу проектів нормативно-правових актів, надає пропозиції, рекомендації. Проте правозахисна й моніторингова діяльність громадської, експертної, журналістської спільнот не може підміняти функцію держави та уповноважених державних органів.

Суспільство очікує, що Стратегія розпочне процес системного й послідовного розв'язання проблем у сфері прав людини, про наявність яких свідчать численні рішення Європейського суду з прав людини, висновки і рекомендації моніторингових органів міжнародних організацій, вимоги Майдана, а також знайде ефективні засоби розв'язання нових проблем, пов'язаних з окупацією частини території України та військовою агресією на Сході України.

Національна стратегія з прав людини має стати єдиним документом, так званою «дорожньою картою» для органів влади та інститутів громадянського суспільства у сфері дотримання й захисту прав людини (*Матеріал підготовлено з використанням інформації таких джерел: Дрогобицька інтернет-газета «Майдан» (<http://maydan.drohobych.net>); Миколаївське районне управління*

юстиції (<http://mukolaivjst.at.ua>); Газета Сьогодні (<http://ukr.segodnya.ua>); Европейская правда (<http://europavda.com.ua>); Українська Гельсінська Спілка з Прав Людини (<http://helsinki.org.ua>); Сайт «Національна стратегія у сфері прав людини» (<http://hro.org.ua>); Урядовий портал (<http://www.kmi.gov.ua>); Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України (<http://www.minjust.gov.ua>); Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (<http://www1.ombudsman.gov.ua>); Національний інститут стратегічних досліджень (<http://www.niss.gov.ua/articles/1718/>); Газета «Хрещатик» (<http://www.kreschatic.kiev.ua>); Газета «Закон і Бізнес» (<http://zib.com.ua>); Радіо Свобода (<http://www.radiosvoboda.org>); Чернігівська облдержадміністрація (<http://cg.gov.ua>); Сайт політичної партії «Сила Людей» (<http://sylalyudey.org>); Союз юристів України (<http://lawyersunion.org.ua>); Офіційне веб-представництво Ради адвокатів Київської області (<http://radako.com.ua>); Международная общественная организация «Интернациональный Союз» (<http://interunion.org.ua>); UKRLIFE.TV (<http://www.ukrlife.tv>); Програма розвитку ООН в Україні (<http://www.ua.unpdr.org>); Всеукраїнська громадська правозахисна організація «Об'єднання Богдана Хмельницького» (<http://obx.org.ua>); Портал «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства в Україні» (<http://dhrp.org.ua/uk/>); Адаптаційний чоловічий центр (<http://twimuseum.blogspot.com>); Портал «Правовий простір» (<http://legalspace.org/index.php/ua/>); Сайт Право на правду (<http://www.pravo-kiev.com>).

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

Громадянство України: підстави його набуття і припинення в сучасному контексті

В експертному середовищі з моменту прийняття Закону України «Про громадянство України» значна увага приділяється правовим питанням належності до громадянства України, уникнення колізій законодавства щодо визначення громадянства біпатридів при вирішенні приватних справ, набуття й припинення громадянства в результаті міграційних процесів, реєстрації шлюбів з іноземцями тощо. З розвитком останніх подій воєнного конфлікту на Сході України дедалі більше уваги приділяється аналізу правових підстав можливої реалізації втрати (позбавлення) громадянства України чи тимчасового його припинення – як реакція держави на завдання значної шкоди національній безпеці країни.

1. Сучасні принципи й підходи набуття та припинення громадянства в законодавстві України

Громадянином України називається особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України й міжнародними договорами України. Так, коло осіб, які належать до громадянства України, визначено у ст. 3 Закону України «Про громадянство України». Відповідно до Закону, громадянами України є всі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.) постійно проживали на території України. Про належність до громадянства України таких осіб може вказувати наявність у паспортах громадянина колишнього СРСР для виїзду за кордон дати видачі згаданого паспорта – після 13 листопада 1991 р. або відмітки про прописку у внутрішньому паспорті, що підтверджує факт постійного проживання на території України станом на 24 серпня 1991 р.

Стаття 6 Закону визначає підстави набуття громадянства України. Відповідно до неї, громадянство України набувається: 1) за народженням; 2) за територіальним

походженням; 3) унаслідок прийняття до громадянства; 4) унаслідок поновлення у громадянстві; 5) унаслідок усиновлення; 6) унаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, у дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя; 7) унаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; 9) унаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Коло осіб, які є громадянами України за народженням, встановлено ст. 7 Закону України «Про громадянство України». Перелік осіб, наданий у ст. 7 Закону, як зазначають правники, є вичерпним. Зазначені особи набувають громадянство України за народженням лише у випадку, якщо народилися 1 березня 2001 р. і пізніше. Вони стають громадянами України з моменту народження. У кожному з випадків не має значення, перебували батьки особи в шлюбі на момент її народження чи ні. Умовою набуття особою громадянства України є проживання обох її батьків на законних підставах на території України. Під проживанням в Україні на законних підставах розуміється проживання осіб без громадянства, які мають посвідку на проживання чи тимчасове проживання на території України, їм надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні. У такому випадку не має значення чи мають згадані особи постійну чи тимчасову прописку.

Чинне законодавство про громадянство передбачає процедуру оформлення набуття громадянства України за народженням. Проте процедура оформлення набуття громадянства України лише підтверджує цей факт, а

громадянство набувається автоматично, у силу Закону.

Набути громадянство України можливо за територіальним походженням. Умови набуття громадянства України за територіальним походженням встановлені ст. 8 Закону України «Про громадянство України». Особа, яка сама або хоча б один з її батьків, дід чи баба, повнорідні брат чи сестра народилися або постійно проживали до 16 липня 1990 р. на території, яка стала територією України відповідно до ст. 5 Закону України «Про правонаступництво України», а також на інших територіях, що входили до складу Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, що взяв зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її діти реєструються громадянами України.

Якщо в особі є неповнолітні діти і вона хоче, щоб вони також набули громадянство України, діти можуть це зробити разом з нею, про що вона порушує клопотання у своїй заяві.

Право набути громадянство за територіальним походженням надається окремо від батьків неповнолітнім дітям, які народилися чи постійно проживали на території УРСР (або хоча б один з її батьків, дід чи баба народилися чи постійно проживали на територіях, зазначених вище) і є особами без громадянства, а також неповнолітнім дітям, які народилися на території України від батьків-іноземців і набули за народженням громадянство іншої держави, яке пізніше було припинено.

Необхідною умовою для набуття громадянства за територіальним походженням є подання особою відповідної заяви. Якщо громадянство України набуває дитина окремо від батьків, заяву за неї подає один з батьків або опікун чи піклувальник.

Відповідно до Конституції громадянин України не може бути позбавлений громадянства й права змінити громадянство. Конституція

України визначає повноваження Президента України у сфері громадянства: він приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України.

Питання, пов'язані з громадянством України, регулюються також іншими законами України, зокрема «Про імміграцію» від 7 серпня 2001 р. та «Про біженців» від 21 червня 2001 р. Закон України «Про імміграцію» визначає умови й порядок отримання іноземцями та особами без громадянства дозволу на постійне місце проживання в Україні, що є необхідною умовою їх прийняття до громадянства України. Закон України «Про біженців» визначає порядок надання статусу біженця в Україні. Законодавством України передбачені спрощені умови прийняття біженців до громадянства України.

Правники вирізняють сім принципів, закріплених у тексті зазначеного Закону, на яких базується законодавство України про громадянство: 1) єдиного громадянства – громадянства Держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України; 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства; 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття та припинення громадянства України фізичною особою внаслідок одруження чи припинення шлюбу або припинення громадянства України у зв'язку з такими обставинами другим з подружжя; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Одним з важливих принципів законодавства України про громадянство, на думку більшості правників, є принцип єдиного громадянства. Згідно з Конституцією в Україні існує єдине громадянство. У ст. 25 і 26 Конституції України та у ст. 2 чинного Закону закріплено загальні

принципи громадянства Української держави. Відповідно до ст. 4 Конституції в Україні існує єдине громадянство. Відповідно до ст. 2 Закону, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України; якщо ж іноземець набув громадянство України, то в правових відносинах з Україною він також визнається лише громадянином України.

Такі підходи в національному законодавстві в різних життєвих ситуаціях сприяють тому, що у фізичних осіб виникає можливість отримання подвійного громадянства. Колізії в національному законодавстві щодо питання набуття громадянства можуть бути причиною виникнення подвійного громадянства (біпатризм) у дитини за народженням. Наприклад, дитина, яка народилася в громадян Німеччини, де домінує принцип надання громадянства дитині, батьки якої на момент її народження були громадянами цієї держави, набуває громадянства цієї держави незалежно від місця народження. То на території Аргентини, де принцип надання громадянства означає, що дитина набуває громадянство цієї держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства її батьків, набуває громадянство обох зазначених держав.

За словами експертів, українське законодавство прямо не забороняє подвійного громадянства – інше громадянство в Україні просто не признається. Громадяни, які мають подвійне громадянство, усе одно залишаються громадянами України, і за діючим законодавством, звільнити їх з роботи чи заборонити займати посади на державній службі, посилаючись на наявність другого громадянства, неможливо. Це становить основну колізійну проблему не тільки в національному, а й у міжнародному приватному праві. Виникнення цієї проблеми фахівці пояснюють тим, що відповідно до положень інших національних законодавств кожна держава в односторонньому порядку визначає своїх громадян. Підставами для набуття громадянства можуть бути походження, територіальний принцип, прийняття до

громадянства, поновлення в громадянстві, усиновлення, встановлення опіки чи піклування над дитиною тощо. Ці підстави, як зазначає ряд дослідників, зумовлюють виникнення різноманітних колізійних питань (громадянство дітей, громадянство осіб при зміні їхнього сімейного статусу, встановлення над ними опіки та піклування тощо), що вирішуються національними законами, як правило, на користь власного громадянина². У зв'язку з цим, фахівці стверджують, що подвійність громадянства виникає внаслідок колізій законодавства різних країн щодо набуття і втрати громадянства, міграційних процесів, реєстрації шлюбів з іноземцями тощо.

Слід зазначити, що біпатриди користуються правами і виконують обов'язки відносно держав, громадянами яких вони є. У п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» закріплений підхід щодо біпатридів, відповідно до якого така особа в правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України. Однак складними проблемами, що виникають у міжнародному приватному праві та потребують свого розв'язання щодо біпатридів, є, наприклад, участь їх у приватизаційних процесах, реалізація ними права власності на землю, нерухоме майно, реалізація права на житлову площу, освіту, виконання військового обов'язку тощо. Особливо відчутно проявляється це у випадку, коли біпатрид перебуває на території третьої країни, громадянином якої він не є. У такому випадку, на думку правників, виникає колізія з питання визначення відповідного закону, що має бути застосований до вирішення тих чи інших питань такої особи. Норми, що покликані вирішити цю колізію, вміщені у ст. 5 Гаазької конвенції, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12.04.1930 р., відповідно до якої встановлено, що, перебуваючи в третій державі, особа, що має громадянство більше ніж однієї держави, розглядається як така, що

² Гайворонський В. М. Міжнародне приватне право. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/privat/441-gaivoronsk/6386-13----.html>.

має лише одне громадянство. Громадянством такої особи визнається або громадянство країни, у якій ця особа звичайно та переважно мешкає, або ж громадянство країни, з якою вона (особа) найбільш тісно пов'язана, з урахуванням фактичних обставин. Тут фахівці звертають увагу на те, що названа Конвенція не розкриває поняття «найбільш тісний зв'язок із державою», а отже, воно належить до категорії оціночних. У кожному конкретному випадку правозастосовчий орган має оцінювати всю сукупність обставин, а доказами найбільш тісного зв'язку біпатрида з державою можуть бути, наприклад, виконання ним обов'язків, покладених нормативними актами, що діють на території відповідної держави, виконання трудових функцій або ж перебування сім'ї на території держави тощо.

Однак Україна не є учасницею Конвенції, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12.04.1930 р. Отже, її норми не мають чинності на території України. У випадку виникнення подібної ситуації, положення цієї Конвенції можуть застосовуватися в Україні або за аналогією, або ж у тому випадку, коли колізійна норма, що міститься в законодавстві України, відсилає до іноземного права, частиною якого якраз і є названа Конвенція.

Механізми подолання деяких колізій, що виникають у результаті вирішення правових питань щодо біпатридів, прописано в Законі України «Про громадянство України». Відповідно до Закону, громадянство України припиняється з таких підстав:

- унаслідок виходу з громадянства України;
- унаслідок втрати громадянства України;
- з підстав, передбачених міжнародними договорами України. Тобто громадянство України може бути припинене як за бажанням самого громадянина, так і за поданням компетентних органів, якщо, наприклад, громадянство було придбано шляхом обману та використання неправдивих відомостей або особа прийняла громадянство іншої держави. У будь-якому випадку вихід з громадянства не відбувається автоматично, для цього необхідно витримати визначену процедуру.

Громадянин України, який постійно проживає за кордоном, може вийти з громадянства України за власним клопотанням. Дитина, яка виїхала на постійне проживання за кордон з батьками і батьки (або один з них) якої виходять з українського громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків. Також за клопотанням одного з батьків з українського громадянства може вийти дитина, яка постійно проживає за кордоном.

Дитина, яка набула українське громадянство за народженням, якщо на момент її народження батьки (або хоча б один з них) були іноземцями або громадянами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з батьків незалежно від місця проживання дитини.

Дитина, усиновлена подружжям, один з якого є громадянином України, а інший – іноземцем, може вийти з громадянства України за клопотанням усиновителя, який є іноземцем. Дитина, усиновлена іноземцями або особами без громадянства, може вийти з громадянства України за клопотанням одного з усиновителів.

Вихід із громадянства України допускається, якщо особа набула громадянство іншої держави або отримала документ, виданий уповноваженими органами іншої держави, про те, що громадянин України набуде її громадянство, якщо вийде з громадянства України. Вихід дітей віком від 14 до 18 років з громадянства України може відбуватися лише за їхньою згодою.

Вихід із громадянства України не допускається, якщо особі, яка клопоче про вихід із громадянства України, в Україні повідомлено про підозру у вчиненні кримінального злочину або стосовно якої в Україні є обвинувальний вирок суду, що вступив в законну силу й підлягає виконанню.

Більше того, дотримуючись принципу єдиного громадянства, у ст. 19 Закону прописані підстави для його втрати. Зокрема, відповідно до Закону підставами для втрати громадянства України є:

1. Добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на

момент такого набуття він досяг повноліття. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто. Не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки:

а) одночасне набуття дитиною громадянства України за народженням і громадянства іншої держави чи держав;

б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями;

в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем;

г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави.

2. Набуття особою громадянства України на підставі ст. 9 цього Закону внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів.

3. Добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою [п. 3 ч. 1 ст. 19 зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1014-V (1014-16) від 11.05.2007 р.; ч. 1 ст. 19 у редакції Закону № 2663-IV (2663-15) від 16.06.2005 р.].

Положення п. 1, 3 ч. 1 цієї статті не застосовуються, якщо внаслідок цього громадянин України стане особою без громадянства [ч. 2 ст. 19 зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2663-IV (2663-15) від 16.06.2005 р.]. Датою припинення громадянства України у випадках, передбачених цією статтею, є дата видання відповідного Указу Президента України [ст. 19 доповнено ч. 3 згідно із Законом № 2663-IV (2663-15) від 16.06.2005 р.; ст. 19 із

змінами, внесеними згідно із Законом № 2663-IV (2663-15) від 16.06.2005 р.].

Закон України «Про громадянство України» містить винятки, що допускають виникнення подвійного громадянства, до яких, зокрема, віднесено випадки коли: а) діти при народженні одночасно з громадянством України набувають також громадянство іншої держави; б) діти, які є громадянами України та усиновлені іноземцем, набувають громадянство усиновителя; в) громадянин України автоматично набув громадянство іншої держави внаслідок одруження з іноземцем; г) згідно із законодавством іншої держави її громадянство надано громадянину України автоматично без його добровільного волевиявлення і він не отримав добровільно документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави.

Рішення про припинення громадянства приймається Президентом України, про що видається відповідний указ. Датою припинення громадянства є дата видання відповідного указу.

Громадянин України, який подав заяву про вихід із громадянства України або щодо якого оформляється втрата громадянства, до видання Указу Президента України про припинення громадянства України користується всіма правами й несе всі обов'язки громадянина України.

2. Втрата громадянства як теоретична проблема і практична доцільність для забезпечення національної безпеки країни

В останніх коментарях щодо належності до громадянства України більше зазначається про необхідність самої особи визначитися із власною самоідентифікацією у вирішенні правових питань біпатридів. Це сприяло встановленню найбільш тісного зв'язку самої особи з державою, громадянином якої вона є (себе вважає) чи може стати відповідно до законодавства. Ідеться про правовий зв'язок, що знаходить свій вияв у їхніх взаємних правах та обов'язках між фізичною особою і країною. Як зазначають сучасні дослідники, сутність правовідносин

громадянства полягає в комплексі взаємних прав та обов'язків держави і громадянина. Громадянин – людина, яка перебуває в сталих і необмежених у часі та просторі юридичних зв'язках з конкретною державою. У юридичній літературі зустрічається визначення поняття «громадянство». Громадянство – це необмежений у просторі й часі правовий зв'язок особи з конкретною державою, який зумовлює поширення на особу всіх конституційних прав і обов'язків. Громадянство України – це стійкий, необмежений у просторі правовий зв'язок фізичної особи з Українською державою, заснований на юридичному визнанні державою цієї особи громадянином України, унаслідок чого особа й держава набувають взаємних прав і обов'язків в обсязі, передбаченому Конституцією та законами України.

Ознаками громадянства як певного зв'язку особи з державою є:

- а) правовий характер;
- б) необмеженість у просторі й часі;
- в) максимальний характер взаємних прав та обов'язків.

Цей зв'язок виявляється в поширенні на відповідну особу суверенної влади держави незалежно від місця її проживання – на території держави чи за її межами.

Питання щодо припинення (позбавлення) та надання громадянства в Українській державі гостро постало після виникнення воєнного конфлікту на Сході України. Як зазначає голова наглядової ради «Глобальна організація союзницькою лідерства», доктор юридичних наук В. Ліпкан, окремі прошарки українства, не визначившись із власною самоідентифікацією, переплутали економічний статок із громадянством, історію і майбутнє, власні ностальгічні спогади про СРСР і реалії сучасної України та Росії як незалежних і світоглядно різних держав. Тому, на думку експерта, природна дихотомія: права – обов'язки, повноваження – відповідальність – виступають ключовими в контексті розгляду питання про належність до громадянства.

Фахівці таку позицію пояснюють тим, що, з одного боку, право на гідне існування має бути забезпечене державою. Держава функціонує й

допомагає тим, хто є відповідальним членом суспільства, бере активну участь у розбудові держави, просто є громадянином у початковому розумінні цього слова. Під поняттям «права громадянина» розуміють конституційні права, до яких належить право громадян України на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36), право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38), право проводити збори, мітинги, походи, демонстрації (ст. 39) тощо.

З іншого боку, бути громадянином означає бути частиною держави, а отже, нести передусім обов'язки перед державою. Громадянин має асоціювати себе з тією соціальною системою, у якій він існує, а також ідентифікувати себе з тією державою, у якій він проживає і від якої очікує на захист і створення сприятливих умов для реалізації власних інтересів.

Виходячи з принципу єдності прав та обов'язків, Конституція України закріплює не тільки права, а й обов'язки людини й громадянина. Громадянство офіційно визначає правову належність і правовий зв'язок людини з певною державою, яка забезпечує та охороняє права кожного громадянина як на власній території, так і поза її межами (за кордоном). Громадянин, зі свого боку, зобов'язаний дотримуватися Конституції та законів держави, виконувати покладені на нього державою обов'язки.

Конституційні обов'язки – законодавчо закріплені й забезпечені можливістю застосування заходів юридичної відповідальності вимоги, які висуваються до кожної людини й громадянина. Деякі конституційні обов'язки поширюються лише на громадян України, а інші підлягають виконанню особою, що перебуває на території України, незалежно від того, є вона громадянином держави чи ні.

Найважливішими обов'язками громадян України є:

1. Захищати Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України (ст. 65). Порядок здійснення цього обов'язку врегульовано рядом законів України: «Про оборону України» від 06.12.1991 р., «Про

загальний військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р., «Про альтернативну (невійськову) службу» від 12.12.1991 р.

2. Шанувати державні символи України (ст. 65). Наруга над державними символами є злочином, передбаченим ч. 1 ст. 338 КК України.

3. Не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані їм збитки (ст. 66). Природоохоронні відносини регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., Законом України «Про Червону книгу України» від 7.02.2002 р., а розд. VIII (ст. 236–254) Особливої частини КК України визначає діяння, які є злочинами проти довкілля.

4. Дотримуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68). Невиконання цього обов'язку передбачає різноманітні санкції – аж до найтяжчих.

5. Сплачувати податки і збори (ст. 67) в порядку і розмірах, передбачених законом. З метою забезпечення обґрунтованості стягнення податків і зборів з фізичних осіб Конституція України (ст. 67) закріпила обов'язок усіх громадян щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік.

Якщо людина не бажає бути активним громадянином, включатися в життя держави, то вона сама себе добровільно виключає із соціально-політичного та фінансово-економічного, інформаційно-правового дискурсу та контексту громадянства.

У контексті розгляду дій окремих громадян України на Сході України та їх сприяння тероризму, загостренню воєнного конфлікту фахівці стверджують, що ці особи розірвали правовий зв'язок між собою й державою. Вони перестали де-факто бути частиною держави, вони перестали нести взаємний обов'язок щодо забезпечення безпеки держави. У зв'язку з цим ряд експертів дотримуються думки про необхідність перегляду підстав щодо втрати громадянства як одного з виду кримінальних покарань за вчинення злочинів проти основ національної безпеки, вчинення сепаратизму та терористичного акту.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про громадянство України», громадянство припиняється: а) унаслідок виходу з громадянства України; б) унаслідок втрати громадянства України; в) на підставах, передбачених міжнародними договорами України. Нині в Україні вихід із громадянства – це припинення громадянства за ініціативою особи. Таку практику експерти пропонують змінити й доповнити теорію положеннями про те, що вихід із громадянства – це процес припинення громадянства відповідно до визначених у законі підстав. При цьому варто звернути увагу на те, що в міжнародному праві зміна громадянства не означає безумовної відмови від нього. Загальна декларація прав людини та Європейська конвенція про громадянство визнають право на зміну свого громадянства, а не на безумовну відмову від нього.

Так само нелогічним і таким, що не відповідає сучасним тенденціям розвитку держави, на думку фахівців, є закріплення принципу неможливості позбавлення громадянина України громадянства України. «Чому особа одноосібно узурпує право на одностороннє вирішення свого організаційно-правового зв'язку з державою? Чому держава позбавлена права сама вирішувати питання позбавлення громадянства тих громадян, які самостійно та свідомо розірвали з нею зв'язок? Навіть при визначенні шлюбу зазначається: це добровільний союз чоловіка і жінки. Тобто це бажання має існувати з обох боків. Тим більше що у профільному законі прямо зазначено на взаємні права та обов'язки», – пояснює свою позицію голова наглядової ради «Глобальна організація союзницького лідерства», доктор юридичних наук В. Ліпкан.

Відповідно до сучасного законодавства, вихід із громадянства України відбувається за ініціативою особи, а припинення громадянства внаслідок його втрати потребує значних зусиль відповідних державних органів, щоб розпочати цей процес у разі, коли особа самостійно та свідомо розірвала зв'язок із країною. У такому випадку експерти говорять про добровільне бажання як з боку особи набувати громадянство

і виходити з нього, так і з боку держави – як надавати громадянство, так і позбавляти його.

З метою реалізації цих пропозицій, голова наглядової ради «Глобальна організація союзницького лідерства», доктор юридичних наук В. Ліпкан пропонує внести зміни та доповнення до Закону України «Про громадянство України»:

1. Виключити п. 3 ч. 1 ст. 2, видаливши такий принцип, як «неможливості позбавлення громадянина України громадянства

України».

2. Статтю 17 Закону України «Про громадянство України» слід доповнити і викласти в такій редакції: громадянство припиняється:

- унаслідок виходу з громадянства України;
- унаслідок втрати громадянства України;
- унаслідок припинення громадянства з боку держави;
- на підставах, передбачених міжнародними договорами України.

Подібні пропозиції щодо надання правової можливості з боку держави позбавляти громадянства звучать також і в юридичних колах європейських країн. Зокрема, наприкінці серпня в Нідерландах широко розпочався процес громадського та експертного обговорення на державному рівні питання позбавлення громадянства за участь в екстремістських організаціях.

У Швейцарії громадянин у принципі не може бути позбавлений громадянства. Винятком є випадок, коли швейцарець, маючи подвійне громадянство та проживаючи за кордоном, завдав значної шкоди авторитету та інтересам Швейцарії.

На універсальному рівні ряд істотних норм щодо втрати громадянства міститься в Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 р. Конвенція закріпила загальне правило, згідно з яким держава не повинна позбавляти особу громадянства, якщо внаслідок цього вона стає особою без громадянства. Разом з тим державі надано право робити певні винятки з цього правила, якщо вона зробить відповідне застереження до Конвенції. У такому випадку закони держави можуть передбачити право позбавляти громадянства за одним або декількома з таких підстав:

– ігноруючи пряму заборону держави, особа надавала чи продовжує надавати послуги іншій державі або отримала чи продовжує отримувати від нього винагороду;

– поведінка особи завдає істотної шкоди життєвим інтересам держави;

– особа зробила заяву про вірність іншій державі.

Позбавлення громадянства в таких випадках може бути оскаржено в судовому порядку. Неприпустимо позбавлення громадянства за расовими, етнічними, релігійними або політичними мотивами.

Європейська конвенція містить загальне положення про те, що держава не може передбачати у своєму внутрішньому праві позбавлення громадянства за законом або з ініціативи держави. Однак це загальне положення супроводжується виключенням деяких випадків, які більш істотні, ніж наведені підстави для позбавлення громадянства за Конвенцією про скорочення безгромадянства. До таких винятків віднесено:

– добровільне набуття іншого громадянства;

– набуття громадянства шляхом обману;

– добровільна служба в іноземних збройних силах;

– поведінка, що завдає серйозної шкоди інтересам держави;

– відсутність реального зв'язку між державою та громадянином, який, звичайно, проживає за кордоном.

У деяких країнах Європи, відповідно до положень Європейської конвенції, позбавлення громадянства насамперед є санкцією стосовно конкретної особи у зв'язку з порушенням нею чинного законодавства, тобто одним із способів реакції держави на протиправні діяння, що спрямовані проти неї. Так, згідно зі ст. 98 Кодексу законів про громадянство Франції, особа може бути позбавлена громадянства актом президента, незалежно від способу його набуття, у тому разі, якщо вона притягнута до кримінальної відповідальності за злочин проти «безпеки держави».

При цьому варто звернути увагу на те, що законодавство переважної більшості держав не припускає денационалізації. Позбавлення особи

громадянства, набутого в порядку філіації³, називається денационалізацією, а позбавлення особи громадянства, набутого в порядку натуралізації⁴, – денатуралізацією. Позбавлення громадянства, як правило, застосовується до натуралізованих громадян, оскільки вважається, що в них зв'язок з державою менш стійкий, ніж у громадян за народженням. Так, натуралізований громадянин Аргентини за рішенням суду втрачає громадянство в разі його «перебування за кордоном понад два роки» або «за завдання шкоди уряду Аргентини».

Необхідно зазначити, що Конституція України і Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. не передбачають жодних обмежень прав натуралізованих громадян України.

У зв'язку з перебігом подій на Сході України, що призвели до виникнення воєнного конфлікту, коли, крім людей зі зброєю, громадяни України підтримували сепаратистів і терористів, що стало загрозою національній безпеці країни, у парламенті України зафіксовано законодавчі ініціативи щодо тимчасового припинення громадянства. Відповідні органи безпеки говорять про різну ступінь підтримки з боку таких громадян – від прямого пособництва, підбурювання, організації до підтримки грошовими коштами чи матеріально-технічного забезпечення тощо.

Парламентський Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував Верховній Раді України ухвалити в першому читанні проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення громадянства України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» (реєстр. № 4262а від 27.08.2014 р.), який передбачає запровадження процедури тимчасового припинення громадянства України. Метою зазначеного законопроекту є підвищення рівня безпечного функціонування

³ Філіація – спосіб набуття громадянства за народженням.

⁴ Натуралізація – спосіб набуття громадянства за волевиявленням особи.

українського суспільства з огляду на внутрішні та зовнішні виклики, що сьогодні постали перед Україною.

Законопроектом передбачено встановлення додаткового покарання у вигляді припинення громадянства України стосовно осіб, які вчинили кримінальні правопорушення щодо основ національної безпеки України (шпигунів, диверсантів, зрадників тощо). Для цього пропонується внести відповідні зміни та доповнення до Кримінального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України, Закону України «Про громадянство України». Законопроектом пропонується надати право суду припиняти громадянство України особи, яка вчинила злочин проти основ національної безпеки України.

Як пояснив автор законопроекту, народний депутат В. Королук, ідеться про тимчасове припинення громадянства для громадян України, стосовно яких винесено вирок за статтею Кримінального кодексу, що передбачає відповідальність за злочин проти основ національної безпеки. «Конституція забороняє позбавляти громадянства громадян України, які отримали його по праву народження в Україні, але ми цим законопроектом пропонуємо не позбавляти, а припиняти. Це буде своєрідний вид покарання, додатковий до основного – позбавлення волі. Людина, відносно якої призупинено громадянство, не зможе здійснювати право власності, брати участь у виборчому процесі», – зазначив автор законопроекту.

У свою чергу, парламентський комітет зазначив, що завданням Кримінального кодексу України є, зокрема, не тільки охорона прав і свобод окремого громадянина, а й забезпечення охорони конституційного устрою України від злочинних посягань. Перелік таких злочинів міститься в Особливій частині цього Кодексу в розд. «Злочини проти основ національної безпеки». Цим законом визначено, що дії, спрямовані на повалення конституційного ладу, посягання на територіальну цілісність і недоторканність України, державна зрада тощо є такими, що загрожують національній безпеці.

Пропонується додати до семи статей розд. I Особливої частини Кримінального кодексу

України «Злочини проти основ національної безпеки» новий вид заходу кримінально-правового характеру для громадян України – припинення громадянства. На відміну від процедур «позбавлення громадянства», яка прямо заборонена ч. 1 ст. 25 Конституції України, і «втрата громадянства», яка прописана ст. 19 Закону України «Про громадянство України», вводиться норма, яка дасть змогу суспільству адекватно реагувати на злочини відповідної категорії.

У висновках парламентського комітету, зокрема, зазначається, що на практиці припинення громадянства особи матиме певні наслідки. Так, згідно з ч. 2 ст. 25 Конституції України така особа може бути видана іншій державі, а відповідно до ч. 1 ст. 36 Основного закону не може перебувати в лавах будь-якої політичної чи громадської організації. Нормами виборчого законодавства особа, громадянство України якої припинено, позбавляється права голосувати на виборах усіх рівнів. Якщо до засудження в такій особі перебувала у власності земельна ділянка сільськогосподарського призначення, то, на виконання ч. 4 ст. 81 Земельного кодексу України, така власність має бути відчужена протягом року.

Більше того, перебуваючи в статусі особи без громадянства, така особа повинна буде вжити заходи для своєї легалізації на території Української держави. У конкретному випадку це може бути, наприклад, підтвердження законності шлюбних відносин або права на ведення підприємницької діяльності. Тобто є очевидним підвищення рівня відповідальності за злочини проти держави, що слугуватиме появі додаткового захисту для основ національної безпеки країни.

Водночас до цієї законодавчої ініціативи щодо припинення громадянства України осіб, які вчинили злочини проти основ національної безпеки України, висловлені концептуальні зауваження. Так, у висновку Головного управління на проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України осіб, котрі вчинили злочини проти основ національної безпеки України» зазначено зауваження та

пропозиції. Зокрема, у документі йдеться, що пропозиція щодо запровадження такого заходу кримінально-правового характеру, як позбавлення громадянства України, є сумнівною та юридично необґрунтованою. По-перше, виходячи зі змісту цього «заходу» (ст. 91-1 КК – в ред. проекту), особа, винна у вчиненні злочину проти основ національної безпеки, позбавляється громадянства України, тобто стає особою без громадянства. Така новела суперечить конституційним принципам громадянства – неможливості позбавлення громадянина України громадянства України та запобігання випадків безгромадянства (ст. 25 Конституції України, п. 2, 3 ч. 1 ст. 2 Закону).

По-друге, така пропозиція законопроекту не відповідає міжнародним зобов'язанням, узятим на себе Україною. Зокрема, Конвенція про скорочення безгромадянства 1961 р. (ратифікована Україною 11 січня 2013 р.) та Європейська конвенція про громадянство 1997 р. (ратифікована Україною 20 вересня 2006 р.) основними принципами внутрішнього регулювання визнають необхідність уникнення безгромадянства. І хоча ці конвенції надають право державам-учасницям у своєму внутрішньому законодавстві передбачати можливість втрати громадянства, у тому числі й за поведінку, яка загрожує життєво важливим інтересам держави-учасниці (ст. 7 Європейської конвенції про громадянство, ст. 8 Конвенції про скорочення безгромадянства), але містять застереження, що така втрата неможлива, якщо відповідна особа внаслідок цього стане особою без громадянства.

По-третє, якщо «позбавлення громадянства України» розглядається як вид кримінального покарання (саме про це засвідчують запропоновані проектом зміни до санкцій ст. 109-114-1 КК, відповідно до яких цей «захід» фактично є обов'язковим додатковим покаранням), то в структурному відношенні оформлення та викладення відповідного нормативного матеріалу виглядає нелогічним. Адже правові норми про певний вид покарання повинні бути в розд. X Загальної частини КК «Покарання та його види», а не в розд. XIV «Інші

заходи кримінально-правового характеру» (нарівні з примусовими заходами медичного характеру та спеціальною конфіскацією).

Якщо ж позбавлення громадянства України є заходом безпеки (такого висновку можна дійти з огляду на те, що нову статтю КК пропонується включити до розділу, у якому передбачені норми про примусові заходи медичного характеру), то таке його розуміння виглядає вкрай сумнівним. Адже заходи безпеки – це профілактичні заходи, які можуть передбачатися в кримінальному законі й застосовуватися для запобігання вчиненню певними особами нових суспільно небезпечних діянь. При цьому заходи безпеки застосовуються щодо певних осіб замість покарання у випадках, коли застосування покарання неможливе. З огляду на викладене важко зрозуміти, яким чином позбавлення особи громадянства України може запобігти вчиненню нових злочинів (ст. 91-1 КК – у редакції проекту). Крім того, інтерпретація «позбавлення громадянства України», як заходу безпеки, не узгоджується з тією обставиною, що цей захід пропонується здійснювати поряд з покаранням винної особи, а не замість нього.

Таким чином, у сучасному контексті перебігу подій, пов'язаних з розгортанням воєнного конфлікту на Сході України, значна увага експертів, громадськості, політиків приділяється ролі інституту громадянства в процесі державотворення, усвідомленим громадськістю стійким правовим зв'язкам між фізичною особою й державою, що знаходить свій вияв у їхніх взаємних правах та обов'язках. У зв'язку з тенденцією, коли громадяни України з різних обставин здійснювали посягання на територіальну цілісність і недоторканність України, державну зраду, що загрожує національній безпеці, дедалі більше в експертному середовищі порушується питання про доцільність запровадження на законодавчому рівні механізмів реалізації втрати (позбавлення) чи про тимчасове припинення громадянства для таких осіб. «Саме громадянство є основою держави, це

важлива ланка сучасної світової політичної системи... І якщо територія держави визначається географічними кордонами, то кордони між народами визначаються законами про громадянство»⁵. Цей вислів Т. Хаммара є лаконічним і найкращим поясненням ролі інституту громадянства в процесі державотворення та забезпечення основ національної безпеки країни (*Матеріал підготовлено з використанням інформації таких джерел: Офіційний портал Верховної Ради України (<http://zakon2.rada.gov.ua>); Глобальна організація союзницького лідерства (<http://goal-int.org/pozbavlennya-gromadyanstva-yak-teoretichna-problema-i-praktichna-docilnist>); Юріс-Консалт (<http://www.prostopravo.com.ua>); Генеральне консульство України в Нью-Йорку (<http://www.ukrconsul.org/ctizenship/faq.htm>); Український юридичний портал «Радник» (<http://radnuk.info/pidrychnuku/privat/441-gaivoronsk/6386-13----.html>); Pravodom (<http://pravodom.com/mzhnarodne/21/382-vtrata-gromadyanstva>); Информационное агентство «Новости. Молдова» (www.newsmoldova.ru).*

⁵ Ладигін С. Нестеренко О. Конституційно-правове регулювання інституту громадянства та проблема подвійного громадянства в Україні. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/5558/%D1>.

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Я. Романюк, Голова Верховного Суду України

«На рівні закону судова реформа не вирішить проблеми політичного впливу на суди»

(Інтерв'ю, розмовляв І. Іванов)

Голова Верховного Суду України Я. Романюк в інтерв'ю РБК-Україна розповів, що очікує Верховний Суд за підсумками судової реформи, які є недоліки в прийнятих за основу профільних законопроектів, чи вдасться судовій системі уникнути впливу політиків, а також проанонсував ще одне подання в Конституційний Суд щодо люстрації.

– РБК-Україна: Розкажіть, будь ласка, як розширяться повноваження Верховного Суду України в рамках судової реформи? Які позитивні для Верховного Суду України нововведення закладені в законопроекти, прийняті за основу?

– Ярослав Романюк: Ви знаєте, що після прийняття Закону «Про судоустрій і статус судів» 2010 р. Верховний Суд має право перевіряти тільки те, чи правильно застосовано норми матеріального права касаційними судами. І тільки в тому випадку, якщо той таки касаційний суд дозволить передати справу на розгляд Верховного Суду.

Обидва законопроекти – і президентський законопроект, і законопроект «Самопоміч», взяті за основу, передбачають, що Верховному Суду повертається право самостійно вирішувати, які справи розглядати, – так звану процедуру допуску. Це позитивна зміна та одночасно суспільно важливе питання, адже нинішня процедура допуску породжує в суспільстві недовіру до об'єктивності: зараз людина чекає, поки спеціалізований касаційний суд, який, власне, й ухвалював рішення, визначає, чи дозволяти найвищій судовій установі в державі – Верховному Суду України – перевірку цього рішення, чи ні. Цими законопроектами пропонується усунути цей недолік.

Наступний позитив – розширення підстав, за якими справа може бути переглянута

Верховним Судом. Зараз ми переглядаємо справи тільки в тому разі, якщо неоднаково застосовуються норми матеріального права. Обидва законопроекти пропонують, щоб Верховний Суд міг переглядати справи також і на підставі неоднакового застосування процесуальних норм. Інша справа, що проект «Самопоміч» передбачає – будь-яких норм процесу, а президентський – зокрема, тільки тих процесуальних норм, які перешкоджають подальшому руху справи та стосуються питань розмежування юрисдикцій.

І ще одне ефективне, на мою думку, нововведення пропонується в обох законопроектах, про які ми говоримо: Верховний Суд буде мати повноваження перевіряти та скасовувати рішення судів усіх інстанцій, а не тільки касаційного, тобто Верховний Суд отримує право ставити остаточну крапку у вирішенні спору. Зараз ми такого права не маємо і можемо постановити своє власне рішення в поодиноких випадках, коли рішення по суті ухвалював спеціалізований касаційний суд. У всіх інших випадках Верховний Суд лише повертає справу на новий касаційний розгляд до того ж таки спеціалізованого касаційного суду.

Президентський законопроект також передбачає ще одну підставу для перегляду справи Верховним Судом. Пропонується, щоб достатньою підставою для перегляду було те, що касаційний суд ухвалив рішення, у якому застосував ту чи іншу норму праву всупереч правовим висновкам Верховного Суду.

Повернення Верховному Суду повноважень узагальнення судової практики також можна вважати позитивом, оскільки основним обов'язком Верховного Суду як найвищої судової установи є забезпечення єдності

судової практики в державі. Адже, якщо суд відірваний від системи, не володіє ситуацією в середині системи, не знає про тенденції розвитку практики – виконувати таку функцію неможливо.

Тож, сподіваюся, що всі позитивні моменти щодо посилення ролі Верховного Суду в судовій системі України в законопроектах збережуться.

– А які недоліки в цих законопроектах щодо діяльності Верховного Суду України?

– На жаль, законопроекти не передбачають жодних превентивних засобів, які б давали Верховному Суду можливість не лише виправляти допущені судами помилки, але й робити так, щоб суди помилок не допускали, заздалегідь спрямовувати судову практику в єдине, правильне русло. Як на мене, недоліком обох законопроектів є те, що їх норми передбачають процесуальне втручання Верховного Суду України в діяльність судів уже тоді, коли система збій уже допустила й незаконні рішення вже ухвалено. Таким чином Верховний Суд більшою мірою лише реагує на вже вчинені судами порушення.

Ми пропонували, наприклад, надати повноваження судам нижчих інстанцій переглядати власні рішення (за ініціативою учасників спору), якщо буде встановлено, що ці судові рішення не відповідають обов'язковому правовому висновку Верховного Суду. У такий спосіб система сама б реагувала на недоліки, судова практика вирівнювалася б на рівні нижчих судів і людям не потрібно було б звертатися до Верховного Суду в кожній із справ. Погодьтеся, – зовсім не ефективно, коли Верховний Суд переглядає десятки однотипних справ і в кожному рішенні вкотре пояснює, як правильно застосовувати ту чи іншу норму закону.

Крім того, одним із превентивних способів запобігання судовим помилкам є процедура преюдиціального запиту. А саме: у державі приймається новий закон і суд першої інстанції, який повинен його застосувати, не впевнений, як саме правильно це зробити. У такому випадку місцевий суд звертається до Верховного Суду з проханням розтлумачити норму правильно. Висновки найвищого суду

будуть обов'язковими не тільки в цій конкретній справі, а й для всіх інших судів нашої держави, які застосовуватимуть таку норму.

Шкода, але ці пропозиції щодо повноважень Верховного Суду в законопроектах поки що не враховані.

Хотів би звернути Вашу увагу ще на один момент. Обидва законопроекти передбачають значне розширення повноважень Верховного Суду. Зараз ми розглядаємо близько 750 справ на рік, а очікуємо, що надходити буде понад 10 тис. Тобто навантаження на суддів Верховного Суду (наша штатна і фактична кількість – 48 суддів) зросте в рази, але ні один, ні другий законопроект не передбачають ані збільшення кількості суддів, ані інших процесуальних способів і механізмів, які б давали змогу збалансувати навантаження на суддів Верховного Суду, щоб у нас була можливість розглядати справи без затримок. Ми, наприклад, пропонували надати помічникам суддів Верховного Суду деякі технічно-процесуальні функції. Наприклад, самостійно вирішувати: чи правильно оформлено заяву, чи правильно сплачено судовий збір тощо. Погодьтеся, ці дії – не є відправленням правосуддя і не є обов'язковою функцією судді. Проте і цю нашу пропозицію не врахували, і натомість не запропонували нічого іншого.

– А які взагалі є плюси і мінуси для судової системи в цих законопроектах?

– Почну з плюсів. Беззаперечною перевагою законопроектів є значне розширення та диференціація видів дисциплінарної відповідальності щодо суддів аж до застосування фінансових санкцій. Будь-яка людина, не тільки суддя, побоюється не стільки формального покарання (наприклад, оголошення догани), як негативних фінансових наслідків. Крім того, як на мене, дуже важливо, щоб ступінь відповідальності співвідносився зі ступенем порушення.

Атестацію суддів я також вважаю позитивним нововведенням, адже специфіка судової роботи полягає в тому, що суддя фактично приречений на постійну роботу над собою, на самовдосконалення, на підвищення свого професійного рівня. Проте на сьогоднішній день

стимули, які б змушували суддю підвищувати свій кваліфікаційний рівень, фактично відсутні. Як наслідок, чимало суддів давно зупинилися у своєму розвитку, а це негативно позначається на якості та ефективності правосуддя. Головне, як саме механізм проведення атестації суддів буде реалізовано на практиці та чи не стане він інструментом для розправи над «неугодними» суддями, бо в ідеалі систематична атестація суддівського корпусу повинна стати дієвим стимулом до підвищення кваліфікації. Але ефективність запровадження такого механізму залежить і від того, хто саме буде проводити таку атестацію.

Як відомо, єдиним органом у нашій державі, який вирішує питання притягнення суддів місцевих та апеляційних судів до дисциплінарної відповідальності, є Вища кваліфікаційна комісія суддів. Таку ж систему централізованого розгляду дисциплінарних питань пропонується зберегти й надалі. Але ж в Україні майже 9 тис. суддів, а до складу ВККС зараз входить всього 11 фахівців! Щороку суди розглядають близько 4 млн справ, поскаржитися на суддю може будь-хто, кому відомі якісь факти про допущені суддею порушення. От і скажіть, чи може один-єдиний орган, розташований у столиці, оперативно розглянути кожну скаргу на дії судді? Можу сказати, що таких скарг, що надходять з різних районів і областей України, ще до початку роботи ВККС вже накопичилося понад 13 тис. ... І на цих фахівців, що входять до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів, законопроектом пропонується покласти відповідальність за проведення ще й систематичної атестації всіх суддів.

Ми пропонували на місцевому рівні створити регіональні кваліфікаційні комісії суддів, до складу яких увійшли б і представники громадянського суспільства, наприклад, – знані правники, які користуються довірою й повагою людей. На мою думку, такі комісії були б ближчими і до людей, і до суддів, а отже – розглядали б скарги на дії суддів швидше й об'єктивніше. Але й цієї нашої пропозиції автори законопроектів поки не підтримали.

– За основу прийнято два законопроекти. Якщо вони обидва будуть прийняті в цілому,

чи не буде колізії, адже в законопроектах є відмінності?

– Ви, певно, вже знаєте, що у Верховній Раді України планується створити робочу групу для напрацювання спільного проекту закону. Бо значною мірою і один, і другий сповідують однакову ідеологію, містять однакові пропозиції

– На Вашу думку, коли можна очікувати перших результатів судової реформи? І взагалі, чи буде ця судова реформа успішною?

– Ця судова реформа пропонує більшу прозорість, відкритість судів. Це має позитивно позначитися на поінформованості суспільства про щоденну діяльність суддів. І в цьому плані, безумовно, буде мати успіх. Але, як відомо, принципи побудови та функціонування судової системи в Україні закладені саме в Конституції. Тож для більш радикальних, глибинних змін, для більш відчутних результатів необхідні конституційні зміни. Тому надто швидких результатів поки очікувати не варто. Та й не стільки від самого факту прийняття закону залежать результати, а від того, наскільки своєчасно та ефективно цей закон буде впроваджуватися.

Яскравим прикладом розбіжностей між ідеєю закону та його виконанням можна назвати розбіжності, що виникли між ідеями, закладеними до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», ухваленого у квітні минулого року, та виконанням цього Закону.

Складається враження, що тільки судова влада і прагнула виконання цього Закону: першим заповнив свою квоту в складі Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів, створеної цим законом, Верховний Суд і призначив до цієї комісії 5 членів – суддів у відставці. Ще 4-х членів згодом делегував урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики. А Верховна Рада України жодного представника (а квота – 5 осіб) для роботи в Тимчасовій спеціальній комісії досі так і не делегувала, а відведений законом час для роботи комісії – майже вичерпано. Як можете переконатися на цьому прикладі, найвищий політичний орган нашої держави, з одного боку, продовжує звинувачувати суди в

усіх гріхах та в політичній заангажованості, з іншого – сам не поспішає змінювати ситуацію на краще.

– А чи виключить можливість впливу політики на судову владу запропонована судова реформа?

– Як таких, фактів політичного впливу може й не бути, але можливість його застосування залишатиметься, поки не буде внесено відповідних змін до Конституції України. Що я маю на увазі? На перший 5-річний строк суддів призначає Президент – політична фігура. Обирає суддів безстроково, звільняє таких суддів із посад, надає згоду на арешт і затримання судді парламент – політичний орган. У складі Вищої ради юстиції (органу, який ініціює питання звільнення суддів, вирішує питання дисциплінарної відповідальності суддів) з 20 членів лише 3 – судді, обрані судьями. Решта – знову ж таки представники парламенту, Президента, прокуратури, Міністерства юстиції. Тобто в усіх цих органів існує опосередкована, але дієва можливість використовувати політичний вплив на судову систему.

На рівні закону судова реформа цієї проблеми не вирішить. Незалежність суддів закріплена в Конституції України, але в тій же Конституції передбачено, що добір суддівських кадрів відбувається за участі представників інших гілок влади. Поки буде так, можливість застосування політичного впливу на суддів залишатиметься.

– До слова про політичний вплив і суддівську незалежність. Як відомо, нещодавно Президент подав до Верховної Ради законопроект про скасування недоторканності депутатів та суддів. Як Ви ставитеся до такої ініціативи? Чи не є вона загрозою суддівській незалежності?

– Знаєте, хату починають будувати не з димаря, а з фундаменту. Я – прихильник дотримання європейських стандартів, і вони свідчать, що недоторканність суддя повинен мати, але – тільки функціональну. Це означає, що суддя має бути захищений від арешту, затримання чи кримінального переслідування, але тільки в тому випадку, якщо інкриміновані йому злочини пов'язані зі здійсненням

правосуддя. В усіх інших випадках при вчиненні кримінально-карних дій суддя не повинен мати жодного імунітету.

Поки що в нашій державі є чинною повна недоторканність суддів. За це свого часу нас критикувала Венеціанська комісія. Але, на мою думку, нам не варто сліпо й бездумно копіювати ті чи інші стандарти європейських країн, якщо реалії нашого життя ці стандарти можуть спотворити. Хто може за нинішніх умов гарантувати, що звинувачення проти судді буде розслідуване об'єктивно, оперативне та якісно? Хто дасть 100 % гарантію, що обмежена недоторканність суддів не призведе до переслідування «неугодних», а то й до зведення рахунків? Не можна виключати, що обмежена суддівська недоторканність у тій ситуації, яка зараз склалася у нашій державі, слугуватиме додатковим чинником політичного впливу на суддів та ще й може стати страшною зброєю в руках тих, хто захоче усунути суддю від розгляду конкретної справи.

Я переконаний, що до запровадження функціональної недоторканності суддів нам варто йти. Але – тільки поступово й виважено. Як на мене, обмежена недоторканність суддів повинна стати вінцем побудови якісної, оперативної та ефективної правової, правоохоронної системи..

– На закінчення розмови хочу поцікавитися долею конституційного подання Верховного Суду України щодо конституційності деяких положень Закону «Про очищення влади». Вам відомо, на якій стадії розгляду воно зараз перебуває?

– Наскільки мені відомо, поки що вирішується питання про відкриття конституційного провадження за нашим поданням. Конституційний Суд нам не відмовив, але й не відкрив його.

– Верховний Суд не планує відкликати своє звернення з Конституційного Суду України?

– У поданні ми просимо Конституційний Суд перевірити на предмет відповідності Конституції України деякі положення Закону «Про очищення влади», адже маємо сумніви в цьому. За таких обставин порушувати питання про можливість відкликання нашого подання

можна буде за однієї обов'язкової умови: якщо законодавець внесе зміни до закону, приведе його норми у відповідність з Конституцією й таким чином будуть усунуті ті недоліки закону, на яких наголошував Верховний Суд.

Наше конституційне подання, подане в листопаді 2014 р., стосувалося лише окремих положень Закону «Про очищення влади» щодо судової системи. Але вже зараз у судах перебуває на розгляді 305 справ за позовами працівників міліції, прокуратури, СБУ, фіскальної служби та інших органів державної влади, які потрапили під першу хвилю люстрації, тобто були звільнені без будь-яких перевірок лише тому, що обіймали певну посаду в той чи інший час. Ці працівники звертаються до суду з позовами про поновлення їх на роботі.

У судів, які розпочинають розгляд таких справ, виникають сумніви з приводу конституційності також і норм Закону «Про очищення влади», які стосуються вже не суддів, а тих чи інших категорій працівників органів виконавчої влади, правоохоронних органів. Зараз вже 63 суди направили до Верховного Суду України звернення, у яких просять ініціювати ще одне конституційне подання на предмет перевірки на конституційність інших положень Закону «Про очищення влади» (п.п. 7, 8 ч. 1 ст. 3), у яких ідеться, що без будь-яких перевірок мають бути звільнені керівники, заступники керівників самостійних структурних підрозділів центральних та регіональних органів влади.

Думаю, що ці 305 справ і 63 звернення судів – тільки початок. Із зростанням кількості звільнених осіб зростатиме кількість позовів і звернень судів до Верховного Суду. Зараз ми вивчаємо аргументи судів, які просять нас це зробити.

– Але чи в компетенції Верховного Суду звертатися до Конституційного Суду щодо конституційності окремих положень Закону, які не стосуються суддів?

– Верховний Суд за власною ініціативою може самостійно звернутися до Конституційного Суду з поданням і просити перевірити на конституційність ті норми закону, що стосуються судової влади, судової системи,

статусу суддів. Прикладом цього повноваження якраз і є наше конституційне подання, внесене в листопаді 2014 р.

Водночас процесуальні кодекси (для прикладу, ч. 5 ст. 9 КАС України) містять норму, яка передбачає, що місцевий суд, в якого при розгляді конкретної справи виникають сумніви щодо конституційності будь-якого закону, має право звернутися до Верховного Суду України для вирішення питання щодо внесення до Конституційного Суду України подання з приводу конституційності закону чи іншого правового акта.

Саме цю норму процесуального закону застосовують суди, які зараз спрямовують звернення до Верховного Суду. У судів виникають сумніви щодо конституційності норм Закону «Про очищення влади», які стосуються не суддів, а інших категорій працівників, адже судді зараз розглядають конкретні справи.

Не виключено, що нам доведеться вносити ще одне конституційне подання до Конституційного Суду України.

– То який же вихід із цієї ситуації?

– Як на мене, найефективніший шлях – внесення змін до Закону «Про очищення влади». Венеціанська комісія в грудні минулого року надала свій висновок щодо цього Закону, розкритикувала його та запропонувала Україні протягом трьох місяців внести зміни до Закону. Відомо, що такі зміни готуються, також очікується приїзд членів Венеціанської комісії в Україну для надання експертної допомоги в цьому процесі.

Дуже сподіваюся, що представники від України, автори законопроекту дослухаються якщо не до Верховного Суду України, то хоча б до поважної європейської інституції – Венеціанської комісії й до Закону «Про очищення влади» оперативне буде внесено потрібні зміни. Якщо Закон «Про очищення влади» буде приведено у відповідність із Конституцією України, зрозуміло, відпаде не тільки необхідність розгляду вже внесеного конституційного подання, а й потреба вносити нові (*РБК-Україна* (<http://www.rbc.ua/ukr/interview/politics/yaroslav-romanyuk-sudebnaya-reforma-ne-reshit-problemy-politicheskogo-20012015095600>)). – 2015. – 20.01).

Конституційний Суд України відкрив провадження за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 03.07.2012 р. № 5029-VI. Відповідна інформація розміщена на офіційному сайті КСУ.

«Ухвалою колегії суддів КСУ відкрито конституційне провадження у справі; здійснюється підготовка справи до розгляду на пленарному засіданні Суду», – ідеться в повідомленні. Конституційне подання надійшло до Конституційного Суду 10 липня 2014 р.

Нагадаємо, Закон України «Про засади державної мовної політики» набрав чинності 10 серпня 2013 р. Законом передбачено, що в 13 регіонах України російська мова отримує статус регіональної, який практично прирівнює її до державної. Закон дозволяє використовувати в офіційному діловодстві не українську мову, а ту, якою в конкретному регіоні розмовляє не менш як 10 % жителів.

Свого часу ухвалення Закону викликало хвилю протестів по всій Україні. Опозиція заявляла, що Закон прийнятий з істотними порушеннями.

Верховна Рада 23 лютого 2014 р. визнала таким, що втратив силу, закон про засади державної мовної політики від 3 липня 2012 р. Однак тодішній в. о. Президента України і Голова ВР О. Турчинов відмовився схвалити скасування цього Закону (*Ua-Pressa* (<http://ua-pressa.com/polotica/31360-konstitucyniy-sud-vdkriv-provadhennya-schodo-movnogo-zakonu.html>)). – 2015. – 13.02).

Конституційний Суд почав розгляд подання Верховного Суду щодо відповідності Конституції низки положень Закону України «Про очищення влади» (про люстрацію).

«Постановою колегії суддів КСУ відкрито конституційне провадження у справі; здійснюється підготовка справи до розгляду на пленарному засіданні суду», – ідеться в повідомленні КСУ.

Зокрема, мова йде про відповідність Конституції України положень пункту 6 частини першої, пунктів 2, 13 частини другої та частини третьої ст. 3 Закону України «Про очищення влади».

Верховний Суд оскаржив положення закону про люстрацію в листопаді 2014 р.

Тим часом у судах України знаходиться вже 305 справ зі скаргами на незаконну люстрацію. Про це заявив Голова Верховного Суду України Я. Романюк. «У судовій системі 305 справ за позовами працівників міліції, прокуратури, СБУ, фіскальної служби та інших органів державної влади, які потрапили під першу хвилю люстрації, які звільнені без будь-яких перевірок. Ці працівники звернулися з позовами про відновлення їх на посадах», – сказав Я. Романюк. При цьому, за словами голови Ради суддів України В. Симоненко, у рамках люстрації поки ще не звільнений жоден суддя (*Судебно-юридическая газета* (<http://sud.ua/news/2015/01/20/72405-v-ykrainskie-sydi-postypilo-305-del-s-zhalobami-na-nezakonnyulyustratsiyu>)). – 2015. – 20.01; *Дзеркало тижня* (http://dt.ua/POLITICS/konstituciyniy-sud-zaynyavsya-zakonom-pro-lyustratsiyu-164235_.html)). – 2015. – 13.02).

Законопроект про зняття недоторканності з народних депутатів і суддів узяв до розгляду Конституційний Суд України. Про це повідомляє прес-служба суду.

Документ на розгляд скерувала Верховна Рада.

Нагадаємо, 5 лютого парламент підтримав цей законопроект. Під час голосування кілька депутатів не віддали за зняття недоторканності свої голоси.

Сам документ Верховній Раді запропонував ухвалити Президент П. Порошенко. А перший віце-спікер парламенту А. Парубій заявив, що Верховна Рада має намір направити законопроект про скасування недоторканності нардепів і суддів і на розгляд Венеційської комісії (*Сканал* (<http://www.5.ua/nova-vlada/Konstytutsiyniy-sud-pochav-rozghliad-pyannia-nedotorkannosti-nardepiv-i-suddiv-69719.html>)). – 2015. – 9.02).

І. Юхновський, Дзеркало тижня: Україні потрібна нова Конституція

Україна потребує негайної і глибокої реструктуризації своєї політичної системи. Спроби змінити чинні в різні періоди варіанти Конституції України в умовах нестабільних ситуацій викликали скоріше поглиблення кризових явищ в економіці й політичному житті, ніж вирішували назрілі проблеми.

Україні потрібен новий чіткий порядок і чіткі регламенти поведінки всіх гілок влади держави. Конституція України має відповідати характеру української нації. Тоді її глибше сприйматимуть громадяни України.

Напевно, істинно притаманною Україні є парламентська республіка, і її потрібно готувати. Але це – у майбутньому, а нині найефективнішою видається парламентська республіка з усенародно обраним президентом.

Вибори, які нещодавно відбулися в Україні, – це вибори не стратегічних ліній життя держави, а, скоріше, особистостей і груп, що формувалися довкола них. У результаті Революції Гідності маємо парламент без комуністів. У нашій короткій історії це епохальне досягнення. Маємо національно налаштовану конституційну більшість. Маємо опозицію, яка повинна подати свою програму і довести свою непричетність до злочинів Януковича. Депутатський склад і більшості і опозиції досить поважний. Як видно, більшість схиляється до членства України в НАТО, а опозиція – до позаблокового статусу. Хотілося б, щоби з більшості й опозиції вирости в майбутньому дві державотворчі партії.

Від дружніх і конструктивних стосунків між П. Порошенком і А. Яценюком залежить доля держави. Аби ми знову не наступили на старі граблі періоду Ющенка – Тимошенко. Сподіваємося, що наш шановний Президент і наш шановний Прем'єр-міністр, пам'ятаючи уроки минулого, проаналізують як нинішнє становище країни перед фактом агресії

Росії, так і специфіку української нації, щоб узгоджено прийти до нової об'єднаної партії, до вибору правильної вихідної позиції подальшого розвитку України.

Сьогодні основним нашим завданням є повсюдне створення патріотично налаштованого суспільства – суспільства із самоусвідомленою причетністю до України.

Ми не маємо, на жаль, вродженого почуття обов'язку державної субординації і дисципліни, що притаманно населенню європейських держав і навіть Росії.

Ми ніколи не були незалежною державою. У нас у генах – вічний протест. Але тепер ми маємо змінити його на гідність. Оскільки це стосується всіх громадян України, головні підвалини і рецепти процесу переродження повинні бути представлені в новій Конституції України. Тобто в ній маємо сформулювати правила і регламенти, які ми добровільно беремо на себе.

Нижче подаю пропозиції, що знайшли своє відображення у проекті, який найближчим часом планую виставити на суд громадськості.

Ідеться про створення такої системи державної влади, в якій кожна з її складових була б наділена не тільки певними повноваженнями, а й відповідальністю за їх виконання. А їх взаємодія зумовлювала б створення стабілізуючих механізмів.

В основі організації держави мають лежати певні засадничі принципи: цілісності держави, національного самовизначення, справедливості, глобалізації, безпеки, демократії і сталого розвитку.

Цілісність України вимагає усвідомлення всіма громадянами своєї причетності до української держави.

З одного боку, причетність – як результат національного самовизначення народу. Формування і закріплення національного самоусвідомлення відбувається через

освіту нації та її культуру. У новому проекті Конституції запроваджується обов'язкова для всіх громадян базова освіта, що фінансується коштом держави. Базова освіта є державним стандартом освіти, який має бути засвоєний усіма дітьми України незалежно від волі батьків. Держава зобов'язана забезпечити її високий рівень і конкурентоспроможність у порівнянні з освітою аналогічного рівня за кордоном.

З іншого боку, чинником причетності, що пронизує життя всіх громадян в Україні, є сплата податків. Податки необхідні для організації та забезпечення гідного життя громадян держави, створення матеріальної бази для розвитку творчого потенціалу нації, забезпечення її обороноздатності, будівництва доріг, поширення та обміну інформацією тощо.

Сплативши податок державі, людина через конкретний акт усвідомлює себе причетною до справ держави, а відтак по праву може вимагати від держави послуг, захисту і справедливості. Сплативши податки, вона почувується вільною у своїй діяльності, вільно розпоряджається результатами своєї праці. Розміри оподаткування визначаються законами про оподаткування.

Податки повинні сплачувати всі. Задля цього мають бути запроваджені новий адміністративно-територіальний поділ держави і прокурорський нагляд за дотриманням справедливості.

Найнижчою адміністративною ланкою управління, відповідно до проекту, є громада. Сільська громада чисельністю 8–10 тис. чол., що об'єднує до 10 сіл, або громада-місто. Аналогічна організація існує в переважній більшості держав світу: наприклад у Польщі – *gmina*, в Німеччині – *gemeinde*, у Франції – *commune*, *intercommunalité*... Громада – це населення і належна громаді територія з майном та інфраструктурою (поля, ліси, озера, річки, дороги, городи, сади, будівлі, підприємства, заклади охорони здоров'я, освіти і культури тощо). Відстань від місця управління громади до найвіддаленішого села не перевищує 10–15 км. Представник податкової адміністрації громади протягом року спроможний відвідати

кожну родину, яка отримує дохід від своєї діяльності. Усі родини мають сплачувати справедливі податки.

Натомість сільська громада забезпечує своє населення елементарною медичною допомогою, початковою освітою, позашкільними закладами освіти, виховання, культури та спорту, захищає від пожеж і зловмисників, вивозить сміття, стимулює розвиток фахової освіти і вмінь, забезпечує торгівлю товарами першої необхідності, організацію аптеки, ринку збуту виробленої в громаді продукції, слідкує за станом доріг тощо.

Пропонований проект деталізує систему територіального самоврядування, визначаючи громаду як нову адміністративну одиницю, і запроваджує механізми її функціонування. Ідеться про створення умов, які дали б можливість окремим громадам, як найнижчим ланкам самоврядування, стати самодостатніми і мати належну фінансову основу для своєї діяльності. Доходи, що залишаються у бюджеті громади, мають забезпечити виконання обов'язків громади перед її мешканцями.

Необхідність вийти на рівень самодостатнього існування спонукатиме громади та їх об'єднання детально аналізувати економічні резерви своїх територій (насамперед врожайні землі), залучати максимальну кількість людей до виробництва товарів і послуг, що сприятиме розвитку малого та середнього бізнесу.

Організація громади збереже українське село.

Наступним рівнем і головною адміністративно-територіальною одиницею самоврядування в Україні відповідно до проекту є район. Район у сільській місцевості – це об'єднання громад. Кількість мешканців у районі в сільській місцевості не перевищує 120 тис. У районі акумулюються всі податки, що сплачуються в результаті життєдіяльності району, а також певна частина тих, що збираються у громадах та сільських радах. Проект гарантує максимальний сукупний розмір усіх податків з виробника, фіксує принципи формування місцевих і центрального бюджетів. Не менше ніж половина зібраних коштів залишається в бюджеті села, громади і району, решта передається в бюджет держави.

Райони і міста є максимально самодостатніми одиницями самоврядування і мають у своєму складі всі структури управління.

Таким чином реалізується принцип глобалізації. Людина, родина, громада, район, місто виконують максимально можливий для кожного з них обсяг продуктивної діяльності. З нижнього рівня на верхній передається сумісне виконання лише такої діяльності, яку нижній рівень сам не в змозі виконати.

Отже, адміністративно-територіальний поділ держави має такий вигляд.

Адміністративно-територіальні одиниці самоврядування з власними бюджетами:

- селище (хутори, села);
- громада, що складається із селищ;
- район, що складається з громад;
- місто.

Столиця держави місто Київ – місцезнаходження центральної влади з бюджетом держави.

Область – проміжна територіальна адміністративна одиниця, що складається з самоврядних одиниць: районів, міст. Бюджет області складається з відрахувань із бюджетів районів і міст та з відрахувань з бюджету держави. Місцеве самоврядування районів і міст області представляє обласна рада. Представником державної влади в області є губернатор. Область є носієм принципу субсидіарності.

Згідно з проектом центральна влада поділяється на законодавчу, виконавчу і судову.

У проєкті закладаються основи верховенства законодавчої влади. Для цього Верховна Рада має складатися з двох палат, кожній з яких притаманні взаємодоповнюючі цілі щодо самої Конституції. Верхня палата Верховної Ради – Сенат (125 депутатів) – забезпечує стабільність і недоторканність Конституції. Нижня палата – Національні збори (325 депутатів) – у силу наданих їй повноважень матиме змогу вносити зміни, доповнення, нові положення до Конституції тощо.

На відміну від Національних зборів, які повністю переобираються кожні п'ять років, Сенат після свого створення працює безперервно. Сенат складається з п'яти

палат, кожна з яких наділена відповідними повноваженнями:

- палата старійшин (патрунує Національні збори);
- вчена дума (патрунує діяльність президента, відповідальна за сталий розвиток держави);
- палата економіки (патрунує прем'єрську вертикаль);
- палата юстиції (патрунує прокуратуру і суди);
- палата територій (патрунує одиниці самоврядування, обласну владу).

Кожного року відбувається ротація однієї з палат, а отже, кожен сенатор працює п'ять років. Від кожної області в Сенат делегується однакова кількість депутатів – п'ять.

Оскільки абсолютна більшість областей однозначно самовизначена щодо Української держави, то наявність Сенату забезпечує Україні політичну стабільність.

В обов'язок Сенату входить створення стратегічної програми розвитку України та її дотримання. Сенат контролює увесь бюджетний процес держави, якість і відповідність Конституції законів, які ухвалюються, визначає рівень компетентності міністрів і губернаторів областей. Сенат ухвалює регламенти: обох палат Верховної Ради (Сенату і Національних зборів), прокурорський, судовий, урядовий, президентський. Сенат слідкує за дотриманням регламентів.

Національних збори України. Термін їхніх повноважень – п'ять років. Національні збори ухвалюють закони, постанови та інші акти більшістю свого конституційного складу, крім випадків, коли рішення ухвалюються спільно із Сенатом.

Депутати Національних зборів, Президент держави, Сенат, уряд, Верховний Суд, Національний банк мають право законодавчої ініціативи, але всі законопроекти проходять через Національні збори.

У виконавчій владі чітко розділено повноваження і сфери діяльності Президента і Кабінету Міністрів.

Поле діяльності Прем'єр-міністра є вся економіка і фінанси, всі структури,

діяльність яких покликана в силу їхньої природи та повноважень наповнювати бюджет і забезпечувати економічну, енергетичну та соціальну стійкість держави, а також діяльність президентської вертикалі. Прем'єр очолює Кабінет Міністрів і керує роботою всіх структур, діяльність яких спрямована на створення прибутку. Основні завдання Кабінету Міністрів:

- розвиток і повний моніторинг виробничої системи держави, одержання кінцевої конкурентоспроможної продукції з максимальною доданою вартістю від усіх джерел сировини, людського капіталу, науки та освіти України;

- забезпечення позитивного сальдо торговельної діяльності;

- створення достатньої кількості добре оплачуваних робочих місць, припинення відтоку з України кваліфікованої робочої сили;

- енергетична безпека України;

- забезпечення доходів у бюджет держави і його виконання.

Обов'язковим у складі Кабінету Міністрів є Міністерство статистики і планування.

Прем'єр-міністру підпорядковані Податкова і Митна інспекції.

Президент є главою держави, до його компетенції і відповідальності входять: зовнішні зносини, обороноздатність, ідеологічний розвиток суспільства. Адміністрація Президента складається з канцелярії та департаментів, що одночасно є департаментами Ради національної безпеки і оборони, які, зокрема, конкретизують програму Президента. Голови департаментів призначаються Президентом і підзвітні Сенату.

На всенародні вибори Президента висувають лише три кандидатури: дві від Національних зборів і одну від Сенату. Такі кандидатури вже мають певний рівень довіри громадян країни і пройшли відповідний відбір на виборах до Верховної Ради. У найближчі роки вибори Президента є всенародними, а в подальшому, з розвитком держави, Президента обирає Верховна Рада.

У судовій гілці влади розподіл повноважень визначається «точкою рівноваги», якою є права і свободи людини. Концептуальними є

принципи роботи складових судової влади – суду і прокуратури. Перший повинен захищати права і свободи людини, друга – виявляти діяння, які завдають шкоди державі, і діяння, що порушують права і свободи людини. Між іншим, з огляду на проблеми створення панівного середнього класу, за рівної ваги аргументів «сильнішого» і «слабшого», останній мав би мати певні переваги.

Прокуратура ініціює та обслуговує судовий розгляд при ухиленні від сплати податків.

Прокуратура обслуговує судовий процес як сторона, що звинувачує і вимагає відповідної міри покарання. Ця міра є максимальною у випадку вчинення злочинних дій владними посадовими особами, оскільки їхні дії несуть підвищену соціальну небезпеку.

Як уже зазначено вище, області є сполучною адміністративною ланкою між державною владою і місцевим самоврядуванням. Голова області (губернатор) призначається Президентом за поданням Кабінету Міністрів за умови схвалення цього рішення.

Представницькою владою області є обласна рада депутатів. Бюджет області складається з відрахувань з бюджетів районів, міст і бюджету держави.

Вертикалі центральної влади органічно входять у відповідні рівні місцевого самоврядування шляхом призначення секретарів управ району і громади.

Згідно з проектом кожна гілка влади, у тому числі й самоврядування, мають у своєму підпорядкуванні відповідні силові структури:

Сенат – Службу безпеки України (СБУ), Антимонопольний комітет;

- Президент – Міністерство оборони (армія України), Національну гвардію (аналог міліції та внутрішніх військ), прикордонні війська;

- Прем'єр-міністр – поліцію охорони власності, патрульно-дорожню службу, податкову та митну інспекції;

- прокуратура – карний розшук і слідство, екологічну поліцію, податкову та митну поліції;

- суд – судову поліцію (в т. ч. захисту свідка), контрольно-ревізійну комісію (КРУ), рахункову палату;

– самоврядування – поліцію району (патрульну і постову служби).

У проекті дотримано принципу глобалізації. Кожна ланка в управлінні держави розумно завантажена, гілки влади взаємно пов'язані. Піраміда влад побудована відповідно до складності їхніх завдань і відповідальності.

Проект містить низку особливостей. Для ілюстрації наводимо одну статтю, якою запроваджується поняття «владна особа».

Стаття 37

«... Громадянин України, обраний або призначений на посаду згідно з Конституцією, отримує статус владної особи і несе відповідальність за дотримання конституційного ладу в державі.

Претенденти на посаду владної особи перед вступом на цю посаду чи до початку їх реєстрації у Центральній виборчій комісії подають докладні дані про своє майно і прибутки та майно і прибутки своєї родини. Кандидат на посаду владної особи дає згоду, що у випадку обрання чи призначення на посаду владної особи усі прибутки від діяльності організацій і підприємств, що перебувають у його власності, чи у власності його родини, стають державною власністю на час перебування на цій посаді та, як додаткові до державного бюджету кошти, спрямовуються на розвиток науки, освіти, охорони здоров'я і культури.

Порядок зарахування цих прибутків у державну власність регулюється законом. Держава несе відповідальність за стійкість роботи організацій і підприємств владної особи на згаданий проміжок часу.

У випадку визнання судом вчинення владною особою злочинних дій вона підлягає покаранню з урахуванням того, що її дії становлять підвищену суспільну небезпеку».

Щоб упровадити Конституцію, потрібно буде 4–5 років, починаючи з моменту ухвалення її Верховною Радою. Протягом вказаного періоду створюються нові адміністративно-територіальні одиниці, конституційні закони, регламенти, вносяться можливі зміни, доповнення, поправки до тексту Конституції тощо. Впровадження Конституції в разі її ухвалення Верховною Радою починається з утворення Сенату. Перший Сенат утворюється на базі чинної Верховної Ради.

Далі – адміністративно-територіальна реформа. Утворюються громади. Здійснюються процеси самоорганізації районів і міст.

Самоврядність районів і міст, а не областей видається найкращим виходом зі становища, в якому нині опинилася держава.

Пропонований проект написано на базі проекту Конституції, який у першій половині 90-х років опрацював М. Панькевич, кандидат у депутати Верховної Ради другого скликання по Золочівсько-Перемишлянському виборчому округу Львівщини. Лікар за фахом, ґрунтовно вивчивши Конституції і законодавства США, Німеччини, Італії і Австрії, він усвідомив, що, подібно до людського організму, у якому всі елементи ієрархічно взаємопов'язані, взаємно відповідальні і доповнюють один одного, має функціонувати й суспільна система держави.

Як доказ готовності працювати депутатом Верховної Ради він і подав свій проект Конституції. Із цим проектом М. Панькевича і його однодумців ми 1996 р. ознайомили Президента Л. Кучму.

Того ж року на засіданнях конституційної групи керівників фракцій під керівництвом М. Сироти пропонувалася двопалатна структура парламенту. Але більшість керівників фракцій її не підтримала.

Тепер, доопрацювавши проект, ми знову подаємо його на розгляд як канву майбутньої Конституції України.

Остаточний проект Конституції має бути результатом його опрацювання широким колом авторів. Тому ми запрошуємо всіх охочих до співпраці і до співавторства. Пропонуйте свої поправки, але конкретні – до конкретних розділів і конкретних статей. Після спільного обговорення і прийняття чи відхилення відповідних поправок постане кінцевий варіант проекту.

І тоді хотілося б, щоб шановний пан Президент скликав Конституційну комісію, яка й підготує остаточний текст для подання до Верховної Ради.

Ця стаття є чемним запрошенням шановних юридичних авторитетів до спільної роботи (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/internal/ukrayini-potribna-nova-konstituciya-.html>). – 2015. – 16.01).

Є. Стружкін, Коментарі: Конституція: узурпації не буде

Чинна редакція Основного закону – досить недосконала. Але переписати її під «одного замовника» найближчим часом не вийде

Повернення до парламентсько-президентської республіки було продиктоване екстраординарними політичними подіями. 2006–2010 рр. показали, наскільки потенційно конфліктогенною та недопрацьованою є Конституція. Власне кажучи, відразу після Майдану її і розглядали як тимчасово-вимушену.

На хвилі електорального успіху П. Порошенко доручив своїм конфідентам розробити нову редакцію Основного закону – таку, що на перший погляд надає більше свободи парламенту, уряду та органам місцевого самоврядування. Але при пильному розгляді стало очевидним, що вона наділяла самого Президента додатковими владними важелями (в силовому блоці та через створення інституту представників глави держави в регіонах).

Паузу в конституційному процесі довелося взяти вимушено – після більш ніж дворазового обвалу рейтингів глави держави (точніше його іменної політсили) за результатами парламентських виборів. Хиткість владної коаліції – привід для занепокоєння, але безумовно позитивний момент все ж таки присутній. В українському парламенті зараз немає жодної політичної сили, здатної переписати Конституцію виключно «під себе».

Та й не секрет, що однією з головних проблем України була не недосконалість

Основного закону, а невиконання його норм владою. За прикладами далеко ходити не треба: «кнопкодавство» і невиконання вимог про своєчасну подачу проекту держбюджету перекочували і в практику постмайданної влади. Натомість нинішній її склад – доволі фрагментований, переповнений внутрішньою конкуренцією – дає надію на жорсткий взаємний контроль. І з цієї точки зору внутрішньокоаліційні чвари постають вже дещо в іншому світлі – досвід першого місяця роботи ВР показує, що деякі депутати-новачки дійсно намагаються домагатися дотримання норм Конституції та парламентського регламенту.

Утім, більшість громадян України в 2015-му турбуватиме перспектива внесення змін до Конституції, що стосуються урізання соціальних зобов'язань і стандартів. У такому випадку – надія не тільки на парламент, а й на Конституційний Суд, якому буде вкрай важко при винесенні рішення проігнорувати ст. 22 Конституції, яка передбачає, що звуження існуючих прав і свобод не допускається.

У цілому конституційний процес у новому році скоріше за все буде штучно загальмовано – але в цьому не буде нічого страшного, якщо влада спробує, нарешті, почати виконувати норми Основного закону – у тому числі й під тиском громадськості, яка вимагає реальних змін (*Коментарі: (<http://ua.comments.ua/politics/249075-konstitutsiya-uzurpatsii-ne-bude.html>). – 2015. – 22.01*).

О. Дацко, И. Гурняк, Odessa Daily:

Украинские «реформы» и народ: критерии несовместимости

Українці живуть оптимізмом, що революційні трансформації останнього року сформують політичну волю керівництва країни щось змінити в користь народу. Без реформ тут ніяк – і базовою є реформа місцевого самоуправління.

При наявності прописаної в Конституції моделі місцевого самоуправління, повністю

відповідаючої демократическим принципам і європейським стандартам, чому-то в Україні реалізована модель по білорусько-російському зразку. Її необхідно реформувати.

Остановимся на тих пропозиціях «реформ», які замість сприяння розвитку зберігають і зміцнюють систему, руйнівну Україну.

Диагноз № 1: территориальные общины не зарегистрированы как юридические лица – субъекты публичного права

Быть непосредственным субъектом управления, реализовать право собственности на коммунальное имущество территориальные общины не могут, что приводит к системному рейдерству, дотационности и пассивности членов общин, лишенных действенных инструментов влияния на органы власти.

Перед идеологами украинских реформ стоит выбор:

– выполнить Конституцию, способствуя институционализации и признав статус территориальных общин-собственников (как это принято в развитых странах), но тогда реформа должна дать ответ: что делать с решениями органов местного самоуправления с 1996 г., которые не были основаны общинами?

– или ликвидировать территориальную общину как институциональную единицу, начав строить вертикаль управления на местах от органов местного самоуправления. Но это узаконивание модели Беларуси, России, других авторитарных государств.

Авторы «реформ» решили не морочить себе голову проблемой конституционного статуса общин и решений нелегитимно созданных органов местного самоуправления и нашли «выход», предложив гениальную подмену понятий: община становится названием укрупненной административно-территориальной единицы, а территориальная община как юридическое лицо совсем исчезает из украинского законодательства.

Простому украинцу, да и международному эксперту, которому все это «правильно» переведут на английский, понять эту подмену понятий почти невозможно (Венецианская комиссия предварительно одобрила проект изменений в Конституцию). Потому что понятие «община» на любом языке – это объединение людей! Мы же получаем общину как административно-территориальную единицу, которая согласно всем законопроектами «Об административно-территориальном устройстве» толкуется как «целостная часть территории Украины в установленных согласно

закону границах, что является территориальной основой для организации и деятельности органов местного самоуправления и местных органов государственной власти».

То есть мы из объединения людей превращаемся в пространство для деятельности органов власти. Если раньше этим пространством была только территория, то теперь и люди становятся его частью.

Если согласно действующей Конституции территориальные общины имели право быть базовым субъектом местного самоуправления и были собственником коммунального имущества, просто не воспользовались им, то, сделав из общины административно-территориальную единицу, нас этого права лишают. Тогда собственником (по «реформированным» законам) становятся органы местного самоуправления, что иначе как рейдерский захват ими права коммунальной собственности классифицировать нельзя. Такое лишение общин их базовых экономических прав преступно.

Некоторые юристы убеждают, что территориальные общины реализуют свое право собственности через органы местного самоуправления. Осуществлять управление через органы можно. Но можно ли быть собственником через другое лицо, если при этом сам не получил статус лица? Однозначно нет! Поэтому то, что владельцами коммунального имущества сегодня, вопреки нормам закона, в актах на право собственности указаны соответствующие советы, является системным и грубым нарушением законодательства!

Сегодня вместо реформирования механизмов реализации конституционных норм мы получаем изменения, узаконивающие модель тоталитарного государства: нужно из правового поля устранить территориальную общину как субъект правоотношений – и проблема исчезнет.

И это предусмотрено в изменениях в Конституцию Украины (законопроект № 4178а от 26 июня 2014 г.) в части местного самоуправления, которыми фактически разрушается прописанная модель самоуправления демократического европейского образца.

Представители власти в кулуарах говорят: «Вы понимаете, если сейчас создать территориальные общины, это же будет фактическое двоевластие!».

Господа, давайте откроем глаза: двоевластие в Украине и так уже существует. Есть народ, территориальные общины как источник и фактическая власть согласно Конституции, а есть органы местного самоуправления, основанные незаконным с правовой точки зрения образом, – фиктивная власть, которая отношения к конституционному источнику власти (народу) не имеет.

Так какая власть незаконная? И какую власть надо узаконить?

Вместо того, чтобы попытаться через формирование конституционных представительных органов общин, собрание общин, референдумы, другие предусмотренные Европейской хартией местного самоуправления механизмы все вернуть в правовое поле и законно закрепить конституционное право народа на власть и национальное богатство, происходит узаконивание незаконно полученной собственности и устранение собственника – общины из поля принятия решения.

Диагноз № 2: узурпация власти и системное нарушение органами власти прав территориальных общин

Декларируя децентрализацию, предлагаемые изменения фактически усиливают властную вертикаль, предоставляя большие полномочия представителям власти и отнимая их у общины. Только из изменений в Конституцию: назначить, снять и контролировать государственного представителя (нынешний глава ОГА) сможет лишь президент. А остановить действие неконституционного решения органов местного самоуправления каждый гражданин не может самостоятельно, а должен обращаться к государственному представителю, а тот – к президенту. И только президент останавливает действие этого решения (см. новую редакцию ст. 144), параллельно обращаясь в Конституционный Суд.

То, что такая вертикаль будет порождать коррупцию, можно не сомневаться. И что

во многих случаях, пока такое обращение дойдет до президента, карьер на территории заповедника будет построен, речка уничтожена химическими стоками, вместо минеральных вод получим резервуары с последствиями добычи сланцевого газа на половине территории Украины...

«Демократические нововведения» есть и в проекте закона «О добровольном объединении территориальных общин». Вроде бы нужное дело – объединение для уменьшения общих расходов, совместного решения проблем. Впрочем, знали ли творцы этого закона, что территориальные общины как юридические лица сегодня не существуют (за небольшим исключением)? Как можно официально объединить лица, которых не существует в правовом поле? Только не говорите, что общины «юридизированы» в своих органах, потому что у несуществующего тела существующих органов быть не может.

О какой демократии можно говорить, если органы местного самоуправления (не основанные общинами) будут принимать решения об объединении территориальных общин, которых де-юре нет! И это позиционируется как первоочередная задача! И ее планируют провести до следующих выборов в местные советы...

Этот же закон декларирует добровольность объединения территориальных общин, но следующим образом: областная государственная администрация будет планировать, как территориальные общины будут «добровольно» объединяться, а советы будут принимать решения об этих «добровольных» объединениях без участия общин...

Вместе с тем законодатель изымает из Конституции право территориальных общин на объединение их ресурсов. И не детализирует в законах, каким образом будет объединяться их имущество.

Вообще феодальным является положение этого закона о назначении исполкомами (а не избранными общиной) старосты в поселениях, где вследствие объединения территориальных общин совет будет ликвидирован.

Еще один проект закона, который сейчас активно обсуждается, – «Об органах самоорганизации населения». Используемая в этом законе терминология («управы», «наместники») по происхождению слов к демократии отношения не имеет. Согласно этому закону разрешение на функционирование ОСН будет выдавать совет, который может не разрешить его регистрацию, если его деятельность будет мешать лоббированию интересов депутатов. В демократических странах, если ОСН был создан без нарушений законодательства, его представители только информируют власть, что такой орган функционирует. Никакого разрешения «сверху» не требуется.

Представьте, что там, где ОСН не будет создан, местный совет имеет право назначать наместника, который получит статус ОСН и будет наделен правом единоличного принятия решений от лица людей, которые его не избирали...

Действенным механизмом влияния на местное самоуправление у территориальных общин Украины должны были бы остаться выборы. Но это влияние одноразовое. И, в принципе, из-за отсутствия общественного контроля угроза, что те, кто в эту власть придет, станут частью «системы», очень большая. А в чьи органы мы избираем наших представителей?

Механизм проведения местных референдумов из законодательства изъят, хотя они предусмотрены Конституцией, Европейской хартией местного самоуправления. Вместе с тем эту проблему можно решить через уставы общин.

Уже принятый Закон «О сотрудничестве территориальных общин» декларирует возможность такого сотрудничества и реализации совместных проектов территориальных общин исключительно органами местного самоуправления, что ограничивает законные права общин по непосредственному управлению.

Если укрепить властную вертикаль, укрупнить административно-территориальные единицы, то количество органов местного

самоуправления существенно уменьшится. Без надлежащего контроля и возможности влиять на их деятельность со стороны территориальных общин за ними будет закреплено право коммунальной собственности, в большинстве случаев они единолично будут принимать решения. Иначе как феодальным ренессансом опричины Януковича это не назовешь.

Диагноз № 3: лишение территориальных общин материальной основы развития

Органы местного самоуправления осуществляют массовое отчуждение, передачу в аренду коммунального имущества без законных на то оснований. И выгоды общинам от такого отчуждения вообще нет либо она мизерная. Например, во Львове северную часть площади Рынок арендуют лишь за 20 тыс. грн в год. Или же после принятого Львовским горсоветом решения о возможности приватизации арендаторы через суд обязали управление капитальной собственности заключить договор купли-продажи помещения бывшего кинотеатра «Киев» всего за 4,9 млн грн (центр Львова, площадь 836 м²). Это рейдерское изъятие у общины ее самых коммерчески привлекательных ресурсов. И надо ли объяснять причину дотационности бюджетов при таком «эффективном» хозяйствовании?

Другой стратегически важный вопрос – право собственности на землю. Во многих поселениях Украины до сих пор не определены территориальные границы. Согласно Земельному кодексу границы районов, сел, поселков, городов устанавливаются и меняются в соответствии с проектами землеустройства, которые разрабатываются согласно генпланам населенных пунктов. Большинство малых поселений в Украине не имеют утвержденных генпланов. Кроме этого, в Украине в Земельный кодекс введено понятие «земли за пределами населенного пункта», что противоречит Конституции. Этими землями распоряжаются земагентства, тем самым без конституционных оснований эта земля изъята из собственности общин, лишая их материальной основы развития.

Что предлагает реформа?

Уже принятая Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной

организации власти в Украине (№ 333-р от 1 апреля 2014 г.) определяет, что «территория административно-территориальной единицы базового уровня определяется с учетом доступности основных публичных услуг, предоставляемых на территории общины (время прибытия для предоставления неотложной медпомощи в ургентных случаях и пожарной помощи не должно превышать 30 минут)».

Снова люди – для власти, а не власть для людей! В цивилизованном мире станции скорой помощи размещают с учетом специфики расселения, а не наоборот.

Такое законодательное определение вообще является странным. Потому что где находится пункт, от которого ведем отсчет? Какова скорость транспортного средства? Если крайний дом завалится, границы поселения автоматически изменятся? И основное: кому будут принадлежать земли вне «30-минутной доступности»? Проекты законов этого не прописывают. Что создает значительно большие возможности для злоупотреблений с землей, водными, лесными и другими ресурсами территориальных общин!

Вопрос собственности в проектах законов вообще четко не определен. Ни один представитель власти не смог дать нам исчерпывающий и аргументированный ответ на вопрос: если изменения в Конституцию примут, кто будет собственником коммунального имущества и на каком основании?

Без конкретных однозначных ответов на данный вопрос – это не реформа! Первоочередной ее задачей должна стать легитимизация института права собственности в Украине, без которого развитие экономики невозможно.

Пытаясь воспрепятствовать обнародованию сущности предлагаемых «реформ» и реального положения дел в государстве, кое-кто упрекает, что озвучивать это все – антигосударственно. Потому что это создает препятствия для реформ. На самом деле антигосударственными являются такие «реформы»!

Больной должен знать диагноз. Только тогда он сможет вылечиться.

Украине необходимо изменить систему! Из того, что читаем в законопроектах, стремления изменить систему, добывающую Украину, пока не видим.

Наоборот! Предлагаемыми «реформами» создается прецедент для узурпации власти и права собственности органами власти и параллельно обеспечивается полное устранение территориальных общин от процессов управления и лишение народа Украины механизмов реализации права собственности, защиты своих интересов. Вследствие чего станут возможными очередной дерибан и перераспределение национального богатства.

Эпилог

Наш народ сегодня напоминает человека, которого насильно, по сфабрикованному диагнозу, заковали в гипс. Понятно, что мышцы атрофируются, и подвижность костей снижается. Но Майдан (неоднократно), война (которую фактически ведет сам народ) доказали, что этот человек абсолютно дееспособен, имеет значительный потенциал эффективно делать все сам. Разумеется, нужны курс реабилитации и время.

Поставьте в центр реформы гражданина – члена общины, и тогда все встанет на свои места!

Реформа должна обеспечить механизмы реализации гражданами своих экономических прав и обязанностей. Поэтому приоритет реформы органов власти – публичность, прозрачность и подконтрольность общине. Община – эффективный собственник и хозяин. Реформа для людей – образование, навыки хозяйствования общиной и осознанная ответственность!

Если бы сейчас руководство страны открыло карты и сказало людям: «Играем открыто: система органов власти была создана в Украине нелегитимным образом, но это вина тех, кто допустил эту халатность в 1996–1997 гг. Ради нашего государства соберите общины по селам или проведите референдумы в городах, примите адекватные вашим местным потребностям уставы, создайте свои органы, в каждом частном случае разберитесь, что происходит с принадлежащим вам имуществом. Если

пользователь вашего имущества работает эффективно, помогите ему развиваться. Если нет – найдите лучшего пользователя или ведите хозяйство самостоятельно. Поднимаем страну вместе! Работаем прозрачно! Вот коммунальная собственность – полные открытые реестры! Вот полномочия и ответственность! Хозяйствуйте! Контролируйте тех, кто в органах власти! Теперь только от нас всех зависит, как будем жить мы и наши дети!».

Или кто-то сомневается, что народ сделал бы этот ответственный шаг к построению государства и его будущего?!

Может быть, не все одновременно и в равной степени. Возможности сформируют желания и навыки.

Марцин Свенцицкий, бывший мэр Варшавы, депутат польского Сейма, сказал, что после

институционализации общин (гмин) Польши в 1991 г. за первые три года эти гмины сделали больше, чем вся системы власти со времени окончания Второй мировой войны.

Считаем, в Украине это может быть даже быстрее и эффективнее. Сформированный социальный капитал на Майдане, на войне этому очень способствует. Народ к реформам готов! Но он не сможет эффективно и быстро реализовать этот потенциал без изменения системы, для чего нужна политическая воля к изменениям тех, кто работает в органах власти. А также в большей степени – наши с вами воля, настойчивость, образованность и работа! (*Odessa-Daily* (<http://odessa-daily.com.ua/news/ukrainskie-reformy-i-narod-kriterii-nesovmestimosti-id73038.html>). – 2015. – 9.01).

А. Васылык, Комментарии: Местная власть: спешить не будем

Обновить составы местных советов не настолько сложно, как решить вопрос с их функциями и полномочиями

Из обещаний, которые П. Порошенко дал еще в период предвыборной кампании, запомнились децентрализация власти и проведение досрочных выборов в органы местного самоуправления. Изначально речь шла о возможности для украинцев переизбрать «самую близкую к простому человеку власть» уже осенью 2014 г. – но впоследствии эту тему перебила парламентская кампания. Украинское законодательство не одобряет одновременное проведение выборов в Верховную Раду и местные советы, поэтому мероприятие отложили.

На первой поствыборной пресс-конференции лидеры партийного списка президентского блока пообещали провести досрочные местные выборы весной 2015 г. (за исключением Донбасса – о нем речь пойдет отдельно), но... Но чуть позже выяснилось, что юридическая грамотность – не самая сильная сторона новоизбранных депутатов. Дело в том, что ст. 83 закона о местных выборах

запрещает их проведение в последние шесть месяцев срока полномочий. Полномочия местных советов закончатся в октябре 2015 г., тогда же и следует провести очередные выборы – а это, кроме прочего, означает, что даже если назначить внеочередные на март, новоизбранным местным советам доведется поработать не более восьми месяцев – то есть теряется сам смысл проведения кампании. Ибо Конституция требует проводить очередные выборы в местные советы каждые пять лет – и пятилетний срок полномочий касается только избранников, получивших полномочия на очередных выборах.

Но в том-то и дело, что обещание не затягивать с внеочередными местными выборами было основано на ожидании принятия новой редакции Конституции – она бы и позволила «обнулить» сроки проведения голосований. Более того, еще в середине 2014 г. предполагалось, что система организации государственной власти и местного самоуправления в Украине вот-вот претерпит существенные изменения.

Теперь же решение этого вопроса снова откладывается. В одобренной программе

деятельности Кабмина проведение децентрализации явно не входит в число главных приоритетов – для начала следует внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство (процесс небыстрый). Да и ведущие политики оказались в сложном положении. Рейтинги Блока Петра Порошенко и «Народного фронта» нестабильны, озвученная политика затягивания поясов может их обрушить, а проводить в такой ситуации весеннюю предвыборную кампанию проблематично, лучше подождать до осени в надежде на хотя бы минимальную общеукраинскую стабилизацию.

Тем не менее определенный позитив в откладывании решения вопроса с местной властью на осень все же существует. Во-первых, есть шанс, что к тому моменту будут внесены изменения в само избирательное законодательство (нынешняя система выборов в местные советы, скопированная с

парламентской, несовершенна). Во-вторых, за оставшееся время есть возможность внести изменения в законодательство о местном самоуправлении – и выбирать мэров и советы, отталкиваясь от новых реалий и полномочий. Это все-таки лучше, чем избирать местную власть под одну модель взаимоотношений с обществом и центром, а затем менять ее на ходу.

Ситуацию, безусловно, будет подогревать протестная активность в регионах – тренд, обозначенный еще в конце минувшего года. Но, с другой стороны, никто не мешает центральной власти, используя имеющиеся полномочия, проводить на местах кадровую политику с учетом пожеланий общин. По крайней мере, избавиться от наиболее одиозных чиновников на уровне областного руководства, включая правоохранительные органы (*Комментарии: (<http://comments.ua/politics/503869-mestnaya-vlast-speshit.html>). – 2015. – 20.01*).

В. Гладких, кандидат философских наук, политический аналитик, специально для РБК-Украина: Мыльная опера «Отмена депутатской неприкосновенности»

Однажды Г. Каспарова спросили, на сколько шагов вперед он продумывает развитие шахматной партии, планируя свой следующий ход. Ответ выдающегося гроссмейстера оказался достаточно неожиданным: «Главное в шахматах не то, на сколько ходов вперед ты думаешь, а то, насколько хорошо ты анализируешь текущую ситуацию». Этот ответ должен заставить задуматься не только любителей шахмат, но и любого человека, мало-мальски причастного к процессу выработки и принятия решений.

Действительно, совершенно очевидно, что без трезвой оценки текущей ситуации и без понимания ее причин невозможно выстроить адекватную стратегию – последовательность ходов, могущих привести к желаемому результату. Особенно, если у субъекта принятия решений отсутствует не только четкое понимание имеющихся в его распоряжении ресурсов, но и ясное осознание желаемой, конечной цели.

К сожалению, эти, на первый взгляд, отвлеченные размышления, имеют самое непосредственное отношение к происходящему в Украине. Именно неверная оценка украинским обществом ситуации и непонимание ее истинных причин, позволяет власти цинично и искусно манипулировать народными настроениями, перенаправляя энергию масс в совершенно иное русло, чем то, движение по которому могло бы привести к реальным социальным преобразованиям.

Энтузиазм и воодушевление, с которыми в обществе встретили президентский законопроект «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно неприкосновенности народных депутатов Украины и судей)», свидетельствует о вопиющей неадекватности и неэффективности как требований выдвигаемых обществом, так и решений, принимаемых властью в условиях неверного анализа текущей ситуации.

В частности, в объяснительной записке к законопроекту автор – Президент П. Порошенко – утверждает: «Настроения в обществе свидетельствуют, что иммунитет народных избранников оказался неоправданным, поскольку, по сути, превратился в гарантию безнаказанности. Учитывая общественные настроения, возникла острая необходимость отмены депутатской неприкосновенности».

Между тем гарант Конституции, в отличие от большинства граждан Украины, безусловно, прекрасно знает, что ст. 80 Конституции совершенно не гарантирует «безнаказанности», поскольку позволяет с разрешения парламента привлекать народных депутатов к уголовной ответственности, задерживать и арестовывать их, в случае соответствующего обращения прокуратуры.

Более того, в новейшей истории Украины были примечательные случаи, когда Верховная Рада шла навстречу желанию прокуратуры и следствия. Например, Рада давала разрешение на привлечение к уголовной ответственности членов парламента – П. Лазаренко, В. Лозинского, О. Царева.

Принимая во внимание эти факты, утверждать, что ст. 80 Конституции «стала гарантией безнаказанности» – это как минимум преувеличение. Наоборот, исходя из вышесказанного, можно утверждать, что куда большей гарантией безнаказанности народных избранников является бездействие прокуратуры, которая в силу то ли какой-то особенной, исключительной законопослушности депутатов, то ли в силу иных веских причин, не так часто пытается привлекать «мандатоносцев» к уголовной ответственности. Хотя, судя по всему, есть за что.

Кстати, «привилегией безнаказанности» пользуются в Украине не только народные депутаты или судьи. Избегать ответственности за совершенные преступления удается сотням, если не тысячам, людей, не имеющих никакой формально-юридической неприкосновенности. Так что причина настоящей, а не формальной «неприкосновенности» и «безнаказанности» депутатов кроется совершенно не в 80 статье

Конституции, а в общем состоянии правовой системы Украины, где имеющие деньги и власть «хозяева жизни» абсолютно безнаказанно могут воровать, убивать, насилловать, калечить людей, не опасаясь криминальной ответственности.

Безусловно, все граждане Украины, независимо от материального и социального статуса, должны быть равны перед законом. Под таким углом зрения, депутатская неприкосновенность, может быть если не отменена полностью (поскольку в той или иной мере она существует в большинстве цивилизованных, демократических государств), то хотя бы существенно ограничена.

Но проблема в другом.

Отмена формально-юридической депутатской неприкосновенности совершенно не приведет к исчезновению реальной «депутатской безнаказанности», которая на самом деле порождена совершенно иными причинами и факторами. Кстати, сам факт существования депутатской неприкосновенности является красноречивым свидетельством отсутствия в Украине правосудия, ведь в государстве, где господствует законность, депутат может не опасаться «политической расправы» с помощью Уголовного кодекса.

К сожалению, вместо того, чтобы устранять реальные причины «безнаказанности» – для начала хотя бы утилизировать номерные знаки для депутатских автомобилей серии ВР или привлечь к уголовной ответственности и отправить в места не столь отдаленные парутройку депутатов (желательно из состава коалиции, чтобы не возникало подозрений в политической расправе) – новая власть решила пустить пыль в глаза обществу эпопеей об отмене депутатской неприкосновенности.

Отмена депутатской неприкосновенности рискует превратиться в «мыльную оперу», растянувшуюся как минимум на год, поскольку законы о внесении изменений в Конституцию должны быть проголосованы конституционным большинством парламента (300 и более голосов) на двух сессиях. Дает основания сомневаться в искренности желания новой власти отменить хотя бы формальную

депутатскую неприкосновенность и тот факт, что депутаты 16 января 2015 г., вместо того, чтобы поддержать президентский законопроект, направили его в Конституционный Суд на экспертизу, которая может продолжаться достаточно долго, несмотря на то что КСУ уже выносил свое решение по поводу возможности отмены депутатской неприкосновенности.

То обстоятельство, что президентский законопроект содержит в себе положения об отмене не только депутатской, но и судейской неприкосновенности, еще больше расширяет простор для маневра тем, кто хотел бы сохранить рудименты «феодалных привилегий» – дескать я, конечно, за отмену депутатской неприкосновенности, но поддержать законопроект не могу, поскольку не согласен с некоторыми положениями касательно неприкосновенности судей. И Президент не мог не понимать этого, объединяя вопрос снятия неприкосновенности с депутатов и судей в один законопроект.

Кроме того, принимая во внимание внутренние противоречия в рядах «монолитной, реформаторской» коалиции можно предположить, что для получения необходимых 300 голосов конституционного

большинства Президенту придется пойти на существенные уступки в виде ограничения своего собственного иммунитета и/или принятия закона об импичменте. А при такой постановке вопроса у Президента может существенно поубавиться стремления «учитывать пожелания общества».

В общем, есть основания предполагать, что, как и в случаях с «новыми лицами в парламенте», законом «Об очищении власти», созданием Антикоррупционного бюро, реформой МВД, другими обещанными реформами гора опять родит мышь и мыльная опера «Об отмене депутатской неприкосновенности» закономерно закончится большим мыльным пузырем. Который неизбежно лопнет.

До тех пор, пока общество, по крайней мере, думающая его часть, не научится трезво, без пафоса и эмоций анализировать текущую ситуацию, прежде чем выстраивать стратегию дальнейших действий, любая партия, даже самая европейская, будет заканчиваться отечественным, недетским матом (*РБК-Украина* (<http://www.rbc.ua/rus/analytics/show/mylnaya-opera-otmena-deputatskoy-neprikosnovennosti--21012015090200>). – 2015. – 21.01).

Г. Маляр, кандидат юридичних наук, експерт-кримінолог, Українська правда: Чи правомірна мобілізація?

За підсумками нещодавнього засідання РНБО українців чекає ще три хвили мобілізації, починаючи із січня 2015 р.

У суспільстві розпочалася дискусія, а Інтернетом прокотилася хвиля публікацій з приводу того, що мобілізація в умовах АТО є неправомірною. Адже формально не оголошено воєнний чи надзвичайний стан, юридично не визнано факт війни.

Питання набуває особливої актуальності з огляду на те, що вже є судові рішення про притягнення до кримінальної відповідальності за ухилення від призову за мобілізацією.

Дійсно, Конституція встановлює обов'язок захищати Вітчизну. Відповідно до законодавства цей обов'язок розпочинається з моменту оголошення мобілізації.

Громадяни відбувають військову службу відповідно до закону. То ж, звернемося до законів, які регулюють питання проведення мобілізації.

Перший – «Про оборону України». У статті 4 йдеться про таке: «У разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну, Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію. Органи державної влади та органи військового управління, не чекаючи оголошення стану війни, вживають заходів для відсічі агресії».

А воєнний час за цим законом настає не тільки після оголошення стану війни, а взагалі з моменту фактичного початку воєнних дій.

Це означає, що президент має право оголосити мобілізацію по факту початку воєнних дій або загрози нападу.

Крім того, зі статті 11 закону випливає, що призов за мобілізацією можливий як під час воєнного стану так і без нього.

Другий закон – «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». У ньому зазначено таке: «Мобілізація – це комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення Збройних Сил України на організацію і штати воєнного часу».

Виходить, що формально в тексті закону мобілізація не пов'язується безпосередньо з оголошенням воєнного або надзвичайного стану.

Бо більше, у тексті закону терміни «мобілізація» і «воєнний стан» вживають в альтернативній конструкції. Тобто – «мобілізація чи введення воєнного стану», що тлумачиться як альтернатива, а не взаємопов'язані дії.

Тож, хоч здоровий глузд підказує, що спочатку мусить бути оголошений воєнний чи надзвичайний стан, а потім проводиться мобілізація, прямої вказівки на це в законах немає.

Таким чином, законодавство передбачає наступні умови оголошення мобілізації – збройна агресія проти України, загроза нападу на країну.

Якщо звернемося до текстів двох існуючих указів президента про часткову мобілізацію, то побачимо наступне – в травневому указі, справді, немає належного обґрунтування для мобілізації, але в липневому, на рівні з

загрозою тероризму, з'являються передбачені законодавством підстави мобілізації, а саме, загроза нападу, небезпека для державної незалежності України та мета забезпечення оборони держави.

Таким чином, друга хвиля мобілізації відбулася з дотриманням формальних вимог законодавства.

Очевидно, що третя хвиля буде аргументована тими самим підставами, що й друга, бо обставини не змінились, а отже, буде відповідати вимогам законодавства.

Збиває всіх з пантелику лише офіційна назва «АТО». І якщо юридично указ про мобілізацію можна підігнати під законодавство, то надихнути вояків на захист вітчизни такою назвою неможливо.

Адже досвід багатьох війн показав, що активність бойових дій військового, багато у чому, залежить від ставлення до війни та її цілей.

Образ війни у свідомості військового обумовлений успішністю бойових дій та підтримкою населення своєї держави. Саме від того, який образ реального конфлікту створюється в суспільній свідомості залежить мотивація військових до активних бойових дій.

Тому питання – «АТО чи війна», має першочергове значення навіть не для виправдання мобілізації, а для перемоги (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/columns/2014/12/30/7053694/>). – 2014. – 30.12*).

С. Нікітенко, М. Магда, для Європейської правди: Чи виконує Київ вимоги ЄС? Конституційна реформа

Дослідження провели:

експерти та партнери Центру політичних студій та аналітики в рамках проекту «Створення та впровадження системи моніторингу за використанням публічних коштів “Відкритий бюджет”» за підтримки Європейського Союзу.

«Європейська правда» продовжує аналіз того, чи виконує Україна свої зобов'язання в рамках Контракту з розбудови держави.

Як відомо, ЄС виділив для України 355 млн євро на безповоротній основі з однією умовою – проведення реформ. 250 млн євро ми вже отримали – авансом. Решта надійде в

середині 2015 р., але лише за виконання низки зобов'язань.

Прогрес щодо кожного з них оцінюється за низкою індикаторів.

Зокрема, український уряд зобов'язаний продемонструвати «відчутний прогрес у боротьбі з корупцією», підвищити «рівень

доброчесності та відповідальності у державному секторі», досягти прозорості та конкурентоспроможності у сфері державних закупівель. І це не все. Серед інших зобов'язань: забезпечення доступу громадян до інформації, підвищення прозорості управління держфінансами, а також проведення комплексної реформи державної служби.

Сьоме зобов'язання Контракту з розбудови держави стосується завершення конституційної реформи.

Отже, спробуємо розібратися, що Київ пообіцяв зробити з Конституцією в рамках виконання контракту з ЄС.

«Конституційний» розділ контракту поділений на чотири пункти. Причому останній пункт – найрезонансніший – не надто пов'язаний зі змінами до Конституції.

Він вимагає від Києва таке:

7.4. Проведення незалежного розслідування за підтримки Міжнародної консультативної ради, запропонованої Радою Європи, насильницьких дій, що сталися під час масових акцій протесту в листопаді 2013 – лютому 2014 р.

Що робить влада в цій сфері?

25 лютого 2014 р. Верховна Рада України звернулася до Міжнародного кримінального суду (МКС) з метою провести незалежне розслідування, пов'язане з розгоном мирних демонстрантів, заподіянням тілесних ушкоджень, а також вбивствами громадян у період з листопада 2013 по 22 лютого 2014 р.

25 квітня минулого року прокурором МКС Ф. Бенсудою відкрито процедуру попереднього вивчення ситуації в Україні. У вересні МКС отримав від Генпрокуратури інформацію «на підтвердження звинувачень щодо вищих посадових осіб України», а в листопаді місія суду відвідала Україну з робочим візитом для обговорення отриманих з Києва даних.

Е. Рож, керівник відділу аналізу ситуацій МКС, подякував Києву та зазначив, що головна мета місії – зрозуміти, чи підпадають під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду ті злочини, які були скоєні в Україні під час акцій протесту з 21.11 по 22.02 2013/14 рр.

Чи достатньо цього, щоби говорити про виконання Україною даної вимоги ЄС?

Сумнівно...

Та перейдемо до інших підпунктів Контракту, які більш явно стосуються внесення змін до Конституції.

7.3. Набуття чинності змінами та доповненнями до Конституції.

Ще 21 лютого минулого року – задовго до підписання Контракту між Україною та ЄС – Верховна Рада прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», на підставі якого чинними стали положення Конституції України від 1996 р. зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI та від 19 вересня 2013 р. № 586-VII.

Закон набрав чинності 2 березня 2014 р. З того часу станом на сьогодні жодних інших змін до Конституції не вносилося.

Рішенням Конституційного Суду України від 15 травня 2014 р. № 5-рп/2014 здійснено офіційне тлумачення положень частин першої, п'ятої статті 103 Конституції України (справа про термін, на який обирається президент України). Вирішено, що президент обирається громадянами України на позачергових, як і на чергових, виборах строком на п'ять років.

Інших офіційних тлумачень положень Конституції у 2014 р. не здійснювалось.

Отже, про успішне «набуття чинності» змінами та доповненнями до Конституції говорити не доводиться.

7.2. Врахування рекомендацій Венеціанської комісії.

2 липня Президент П. Порошенко запропонував Верховній Раді внести зміни до Конституції, зареєструвавши у ВР відповідний законопроект. Однак досі його не виносили на голосування.

У висновку комісії Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанська комісія; ВК) в цілому схвально оцінюється підхід Президента України до реформування Основного закону держави.

Цей документ був затверджений на засіданні ВК ще 10 жовтня, але його вирішили

не публікувати, щоб уникнути впливу на парламентську кампанію. На даний момент документу надано статусу публічного, він поширений для ознайомлення громадськості.

12-сторінковий висновок «Венеціанки» починається зі схвальних відгуків на адресу законопроекту.

Зазначено також, що проект пропонує передати частину повноважень від парламенту до Президента. Венеціанська комісія не має заперечень щодо збільшення президентської влади.

«У певних сферах запропоновані конституційні зміни враховують попередні рекомендації Венеціанської комісії», – стверджує висновок ВК. Зокрема, експерти Ради Європи привітали скасування імперативного мандату для народних депутатів, позбавлення Генпрокуратури функції загального нагляду.

Окрему увагу приділено децентралізації влади. «Принцип субсидіарності (переваги нижчої ланки при прийнятті рішення) дотримано. Додано позитивні елементи, які вітаються (Радою Європи)», – зазначає Венеціанська комісія.

Водночас у висновку Комісії є також критика на адресу дій Президента П. Порошенка з підготовки змін до Конституції.

«З громадянським суспільством не консультувалися, його не інформували про підготовку даного документа», – обурюються представники Ради Європи. Венеціанська комісія зазначила, що складність ситуації в Україні та нагальна необхідність провести термінову політреформу в жодному разі не можуть використовуватись як виправдання для спрощеної процедури.

«Венеціанська комісія хоче знову повторити, що для того, щоби конституційна реформа була успішною, її необхідно готувати із залученням різних сил, та, особливо важливо – з проведенням широкого обговорення», – ідеться в документі.

Також Венеціанська комісія розкритикувала той факт, що президентські пропозиції не містять норм щодо реформи судової системи.

7.1. Проведення консультацій з організаціями громадянського суспільства в рамках структурованого та регулярного процесу.

Перш за все, треба визначити, на якій платформі має відбуватися цей діалог.

Так, ст. 469 Угоди про асоціацію передбачає створення Платформи громадянського суспільства для проведення двосторонніх консультацій між Україною та ЄС, зокрема – Європейським соціально-економічним комітетом (ЄСЕК).

Угода не пропонує конкретного рішення щодо структури та складу Платформи.

Більш того, на цю інституцію покладено обов'язки визначення власного регламенту й процедур.

Нацплатформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства визнана інституціями ЄС – зокрема, Європейською комісією та Європейською службою зовнішньої дії. За цих обставин створювати дублюючу Платформу, мабуть, недоцільно.

Що стосується самого обговорення, то варто підкреслити – конституційна реформа має визначальне значення для проведення усіх інших галузевих реформ.

Одним з її основних завдань є встановлення механізму державної влади, який би унеможливив узурпацію влади будь-ким з вищих посадових осіб держави, і при цьому забезпечував би єдність державної політики.

Реформа повинна гарантувати забезпечення незалежності та професійності суддів, а також закласти основи для реформи місцевого самоврядування й децентралізації влади.

Основними питаннями, які має вирішити реформа, є:

- знаходження балансу трьох гілок влади та забезпечення розподілу влади;

- зміцнення парламентаризму;

- забезпечення єдності державної політики;

- встановлення статусу президента як глави держави. Реформа повинна забезпечити поділ повноважень Президента на:

- ті, які здійснюються ним самостійно (відповідно готуються і реалізуються);

- ті, які реалізуються Президентом за поданням Прем'єр-міністра (проекти указів готуються в Кабміні, а Президенту подаються лише на підпис);

– ті, які можуть ініціюватися Президентом, але не можуть набути чинності без підпису Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за виконання;

- закріплення статусу уряду, який би надав можливість ефективно розробляти та впроваджувати державну політику;

- забезпечення конституційних гарантій незалежності та професійності суддів та справедливого правосуддя;

- приведення статусу прокуратури до європейський стандартів. Ліквідація розділу «Прокуратура» в Конституції та обмеження її повноважень кримінальною юстицією;

- забезпечення незалежності Конституційного Суду України та його спроможності захистити

Основний закон, а також вирішувати політичні конфлікти правовим шляхом

Досить важко оцінювати хід виконання норм сьомого розділу Контракту з розбудови держави, адже його виконання досі перебуває на початковому етапі.

Однак вже зараз варто наголосити на необхідності відновлення роботи Конституційної Асамблеї при Президентові України. Також потрібен допоміжний орган для розробки нового тексту Основного закону, а головне – широке обговорення конституційних змін серед громадськості (*Європейська правда* (<http://www.euointegration.com.ua/articles/2015/02/4/7030422/>). – 2015. – 4.02).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент України П. Порошенко анонсує створення Конституційної комісії. «Я запрошую всіх керівників фракцій делегувати своїх представників разом з відповідними профільними комітетами для того, щоб швидко опрацювали проекти змін до Конституції», – цитує главу Української держави видання Insider. Очолити Конституційну комісію П. Порошенко запропонував Голові Верховної Ради В. Гройсману.

Як передає прес-служба П. Порошенка, голова Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) Д. Букіккіо запропонував Президенту України включити в Конституційну комісію экс-прем'єра Польщі Г. Сухоцьку.

«Голова Венеціанської комісії високо оцінив пропозицію Президента створити Конституційну комісію для комплексного напрацювання необхідних змін до Конституції і запропонував включити до її складу члена ВК, колишнього прем'єр-міністра Польщі, експерта в галузі конституційного права Ганну Сухоцьку», – ідеться в повідомленні.

Д. Букіккіо наголосив, що глибинні зміни законодавства не можуть бути зроблені без змін

Конституції. Голова комісії запевнив у готовності своєї інституції допомагати Україні у розробці законодавства. «Ми будемо працювати настільки швидко, наскільки це можливо», – сказав Д. Букіккіо. Вже наступного тижня в Україну прибуде делегація експертів ВК, яка проведе низку зустрічей, зокрема в Міністерстві юстиції.

Так, Венеціанська комісія готова надати експертний висновок щодо законопроекту щодо судової реформи, а також змін до Конституції щодо децентралізації влади. Д. Букіккіо наголосив, що децентралізаційні поправки слід вносити якомога швидше в рамках Конституційної комісії, враховуючи необхідність законодавчого забезпечення проведення місцевих виборів (*За матеріалами УНН* (www.unn.com.ua), *5.Ua* (www.5.ua), *РБК-Україна* (www.rbc.ua)).

Децентралізація в Україні не матиме нічого спільного з федералізацією, заявив Президент П. Порошенко.

«Одним з важливих напрямків реформ є децентралізація», – зазначив Президент на розширеному засіданні Кабінету Міністрів.

«По децентралізації є абсолютний консенсус, що нам треба делегувати значну частину повноважень територіальним громадам. Децентралізацію вже почато через зміну до бюджетного кодексу, коли ми передаємо і гроші, і джерела, і відповідальність територіальним громадам», – заявив П. Порошенко.

Президент запевнив, що «це – лише початок».

«Децентралізація буде проводитися з повним використанням міжнародного досвіду. Уже у нас працюють міжнародні експерти, радники. За основу взято досвід Польщі», – сказав П. Порошенко.

Він додав, що подав законопроект про внесення змін до Конституції, який ще допрацьовують. П. Порошенко пропонуватиме Голові Верховної Ради очолити Конституційну комісію. «Для нього це поки що сюрприз», – сказав глава держави.

«Я дуже сподіваюся, що (пройдуть) чергові місцеві вибори – ми оберемо представників місцевої влади уже з новими повноваженнями», – зазначив Президент. Він додав, що йдеться і про бюджетні, і про податкові зміни тощо.

«Децентралізація, яку ми розробляємо, не матиме нічого спільного з федералізацією. Україна була, є і буде унітарною державою. Це повністю відповідає ставленню українського народу до цього. Більше 85 % твердо стоять на позиції унітарної держави. І не тому що так нагорі нам хочеться – ми маємо чути і виходити з цієї позиції українського народу», – заявив П. Порошенко.

«Ідею федералізації нам настирливо намагаються експортувати з сусідньої держави. При чому, за іронією долі, ця держава – найбільш централізована в регіоні. А назва федеральна – лише на папері», – заявив також Президент України.

«Я готовий прийняти будь-який механізм надання прав територіальним громадам, який існує у федеральній Росії. Перед тим, як повчати когось, ви подивіться на себе», – додав П. Порошенко.

За його словами, «федералізація – це насіння, яке не приживеться на українському ґрунті». «Є коло питань, яких децентралізація

не торкнеться жодним чином. Де роль центра, роль держави не лише не зменшиться, а й збільшиться. Це стосується оборони – не буде у нас ніяких делегувань прав по обороні країни, не буде ніяких місцевих батальйонів, дивізій, народних міліцій та інших дурниць», – попередив Президент.

«Це стосується національної безпеки, зовнішньої політики, боротьби з корупцією, дотримання прав і свобод громадян та, безумовно, територіальної цілісності України», – додав П. Порошенко.

За його словами, у процесі децентралізації, навпаки, слід посилити відповідальність за сепаратистські заяви, які ведуть до розколу країни (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/02/11/7058194/>). – 2015. – 11.02).

Президент України П. Порошенко обговорив з делегацією Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) на чолі з її головою Д. Букіккіо необхідність внесення змін до Конституції та доопрацювання Закону про люстрацію. Про це повідомляє Galnet з посиланням на прес-службу Президента України.

Д. Букіккіо назвав Закон «Про очищення влади» (про люстрацію) «поганим законом» і зазначив, що Венеціанська комісія дуже критична в оцінках щодо нього. «Але ми дійшли спільної думки в дискусіях з вашими представниками, з міністром юстиції і домовились спільно працювати над його доопрацюванням та приведенням цього закону у відповідність до європейських стандартів», – сказав він. Голова Венеціанської комісії висловив думку, що процес люстрації варто було б призупинити та спершу доробити відповідний закон.

П. Порошенко зазначив, що думка експертів Венеціанської комісії є дуже важливою для України. Глава держави наголосив на важливості співпраці з Венеціанською комісією у напрацюванні змін до законодавства в контексті імплементації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом

та необхідності приведення законодавства у відповідність з європейськими стандартами.

Д. Букіккіо запевнив у готовності Венеціанської комісії допомагати Україні в напрацюванні законодавства. «Ми будемо працювати настільки швидко, наскільки це можливо», – сказав він. Вже наступного тижня до України прибуде делегація експертів ВК, яка проведе низку зустрічей, зокрема в Міністерстві юстиції.

Венеціанська комісія готова дати експертний висновок щодо законопроекту із судової реформи, щойно узгоджений законопроект буде опрацьовано у Верховній Раді, а також змін до Конституції щодо децентралізації влади. Д. Букіккіо зауважив, що децентралізаційні поправки треба вносити якнайшвидше в рамках Конституційної комісії з огляду на необхідність законодавчого забезпечення проведення місцевих виборів.

«Ви багато робите для того, щоб налагодити атмосферу діалогу, досягти мирного вирішення та дотримання Закону в державі», – сказав Д. Букіккіо. За його словами, дуже важко проводити реформи в такій складній ситуації. «Але ви мусите, адже всі зараз дивляться на Україну», – додав голова комісії (*Galnet* (<http://galnet.org/newsticker/254955-u-venetsianskij-komisiji-hochut-aby-ukrajina-pryzupynyla-lyustratsiyu-ta-doopratsyuvala-zakon>)). – 2015. – 3.02).

Прем'єр-міністр України А. Яценюк зустрівся с делегацией Венецианской комиссии во главе с ее председателем Д. Букиккио. Об этом информирует пресс-служба КМУ.

«Глава правительства Украины обсудил с представителями Венецианской комиссии вопросы подготовки законодательной базы для реформы судостроительства и децентрализации власти, в том числе путем принятия конституционных изменений», – идет речь в сообщении.

А. Яценюк отметил готовность правительства к продолжению активного сотрудничества с Венецианской комиссией в процессе подготовки законодательных инициатив. (*Укрінформ* (http://www.ukrinform.ua/rus/news/yatsenyuk_

obsudil_s_venetsianskoy_komissiey_reformi_i_izmeneniya_v_konstitutsiyu_1709876). – 2015. – 3.02).

Внесенный Президентом Украины в парламенте законопроект о судебной реформе противоречит Конституции, заявил РИА Новости Украина руководитель фракции «Самопомич» О. Березюк. «Президент поручал профильному парламентскому комитету собирать всех авторов законопроектов по судебной реформе, чтобы свести законопроекты воедино в один качественный закон. А это поручение так и не было выполнено. Мы проанализировали президентский законопроект, и отдельные его статьи противоречат Конституции», – сказал О. Березюк. По его словам, члены фракции «Самопомич» не будут голосовать за этот законопроект, если из него не будут изъяты противоречащие Конституции положения (*РИА Новости Украина* (<http://rian.com.ua/politics/20150112/361937156.html>)). – 2015. – 12.01).

Реформа судебной системы должна проводиться путем внесения изменений в Конституцию, поскольку только так судьи будут уволены обоснованно и не смогут восстановиться. Об этом в кулуарах парламента заявила заместитель Председателя Верховной Рады О. Сырод, передает корреспондент НБН.

«Мы должны сделать максимально прозрачной процедуру ответственности, чтобы человек понимал, какой судья и на основании каких критериев и согласно какой процедуре может быть привлечен (к ответственности – НБН), чтобы люди понимали, что если судью уволили, чтобы это было за что-то», – отметила О. Сырод.

Также она уточнила, что «увольнять должны те, кто имеет для этого достаточный авторитет».

Она добавила, что «механизм полноценной очистки судебного корпуса можно провести только после внесения изменений в Конституцию, поскольку судьи у нас защищены

Конституцией и мы не можем лишать статуса судьи согласно нашей процедуре» (*Независимое бюро новостей* (<http://nbnews.com.ua/ru/news/140827/>). – 2015. – 13.01).

Дальнейшая работа над реализацией реформ в сфере местного самоуправления предусматривает внесение изменений в Конституцию Украины. Это одна из первоочередных задач, поскольку от того, какие конституционные изменения и как быстро вступят в силу, зависит содержание пакета всех других законодательных актов и вообще возможность проведения реформ в определенные сроки. На этом акцентировал вице-премьер-министр, министр регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Г. Зубко. 26 января он принял участие в заседании Консультативно-совещательного совета по вопросам местного самоуправления, которая состоялась в стенах Верховной Рады.

«Эти точечные изменения, которые Правительство совместно с Парламентом пытаются делать в рамках действующей Конституции, конечно важны, но не обеспечивают системности и ощутимого положительного эффекта. Поэтому, с целью обеспечения комплексных реформ, направленных на развитие и укрепление местного самоуправления, Правительство также считает неотложной задачей начать процесс подготовки и внесения изменений в Конституцию Украины», – сказал Г. Зубко.

По его словам, Минрегион планирует уже на этой неделе инициировать подготовку согласованных предложений к проекту изменений к Конституции Украины в части децентрализации и местного самоуправления с учетом рекомендаций Венецианской комиссии к предыдущему законопроекту.

«С определением парламентом позиции относительно внесения изменений к Конституции Украины, правительство сможет внести в Верховную Раду второй пакет реформ по вопросам расширения децентрализации и развития местного самоуправления», – добавил чиновник.

Он проинформировал, что Минрегион совместно с отечественными и зарубежными экспертами, при поддержке Совета Европы, институтов Европейского Союза, Международного фонда «Возрождение», проектов и программ, которые поддерживаются правительствами многих стран (Польши, США, Канады, Германии, Швейцарии, Швеции, Великобритании, других) разрабатывает пакет законодательных инициатив, которые предусмотрены Планом мероприятий по реализации Концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. Также в Минрегионе создан Экспертный совет по вопросам децентрализации, местного самоуправления и региональной политики, в который вошли представители от всеукраинских ассоциаций органов местного самоуправления, народные депутаты Украины, ведущие отечественные, а также зарубежные эксперты (*Судебно-юридическая газета* (<http://sud.ua/news/2015/01/26/72651-sledyyushchim-shagom-v-realizatsii-reform-po-detsentralizatsii-stanet-vnesenie-izmenenij-v-konstitutsiyu>). – 2015. – 26.01).

У «Самопоміч» наполягають на створенні Тимчасової спеціальної комісії (ТСК) Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. Про це під час погоджувальної ради парламенту заявив голова фракції Об'єднання «Самопоміч» О. Березюк.

«Ми не розуміємо, чому попри досягнення попередньої згоди досі не створено Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України», – зазначив депутат.

Він наголосив, що потреба внесення змін до Конституції обумовлена не лише потребою узгодити питання зняття депутатської та суддівської недоторканності.

«Змін потребують не лише ті питання, що стосуються статусу та недоторканності депутатів, суддів, інших представників

державної влади, але й питання щодо ролі місцевого самоврядування. Більше того, ми зустрілися з експертами конституційного права, і вони підтверджують, що проект змін є практично готовий», – констатував О. Березюк.

Крім того, депутат зазначив, що створення депутатської ТСК не суперечитиме роботі президентської робочої групи, а навпаки, посилить її напрацювання і дасть змогу пришвидшити роботу (*24tv.ua (http://24tv.ua/news/showNews.do?samopomich_napolyagayena_stvoreni_tsk_z_pidgotovki_zmin_do_konstitutsiyi&objectId=530439). – 2015. – 12.01*).

В ближайшее время будет создана комиссия, которая будет заниматься внесением изменений в Конституцию Украины. Об этом на брифинге сообщил первый заместитель главы Администрации Президента В. Ковальчук.

«Безусловно, в ближайшее время будет создана соответствующая комиссия, которая будет заниматься вопросами изменений в Конституцию потому, что понятно... вопрос децентрализации власти – это вопрос, который регулирует основной закон Украины – Конституция», – рассказал В. Ковальчук.

Первый замглавы АПУ добавил, что принятые накануне изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы указывают на то, что первые шаги по децентрализации власти и передачи реальных полномочий на места уже происходят.

Ранее сообщалось, что, по словам спикера ВР В. Гройсмана, юридическая основа для децентрализации Украины будет готова к октябрю 2015 г.

Спикер В. Гройсман заявляет, что Верховная Рада осенью текущего года должна принять изменения в Конституцию относительно децентрализации.

Об этом В. Гройсман заявил на брифинге в понедельник, 12 января.

Он напомнил об инициативе Президента П. Порошенко относительно создания конституционной комиссии, которая «наработает базовый текст изменений в

Конституцию в части децентрализации и прав территориальных общин, вместе с экспертной средой».

Потом, по его словам, будет создана временная специальная комиссия ВР по этому вопросу, которая доработает текст и вынесет его в сессионный зал.

«Самое главное – это то что мы имеем к октябрю 2015 года полностью провести изменения, которые касаются децентрализации и местного самоуправления, потому что новые местные выборы должны состояться уже на новой основе», – заметил В. Гройсман (*Диалог (http://www.dialog.ua/news/36811_1421261637). – 2015. – 14.01*).

Під час обговорення в парламенті президентського проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України та суддів представники міжфракційного депутатського об'єднання «Свобода» закликали всіх депутатів проголосувати за скасування недоторканості не лише народних депутатів, а й суддів та Президента. Про це повідомляє прес-служба Всеукраїнського об'єднання «Свобода».

Водночас «свободівці» звернули увагу депутатів і суспільства на неповноту законопроекту, що залишає можливості для фактичного збереження недоторканості суддів та Президента.

Народний депутат України, «свободівець» О. Марченко з приводу скасування недоторканості наголосив, що депутати мають, нарешті, зробити цей крок і продемонструвати, що не ставлять свої права вище від прав виборців. Він наголосив, що депутати від Всеукраїнського об'єднання «Свобода» підтримуватимуть цей законопроект.

«Свободівець» М. Головка під час обговорення цього питання зазначив: «Куди би ми не приїхали, з ким би не говорили – люди обурені нерівністю громадян перед законом. Ми пам'ятаємо, що коїлося рік тому, коли влада, узурпована однією гілкою влади – президентом, нищила Українську Державу й розстрілювала

людей на Майдані. Тепер, щоб не наступати на старі граблі, маємо уникнути болючих помилок. У запропонованому Президентом законопроекті знову залишено деякі шпарини, які дозволяють уникнути відповідальності суддям і Президентів. Йдеться, зокрема, про порушення принципу рівності перед законом, оскільки тепер уже Вища рада юстиції має дати згоду на притягнення суддів до відповідальності, що фактично означає спробу конституційного перевороту й узурпації влади тепер уже судовою гілкою, яка диктуватиме всім свої умови. Тому ми вимагаємо, щоб цю норму було прибрано з тексту законопроекту. Попри ці зауваження, усі депутати мають проявити нарешті політичну відповідальність, а коаліція мусить знайти необхідні голоси для того, бо в них є конституційна більшість, отож вони повністю відповідальні за ухвалення цього рішення».

«Ми навіть воліли б розпочати саме з цього закону роботу нового парламенту», – заявив депутат-«свободівець» А. Ілленко.

«Тож наші “свободівські” сім голосів однозначно будуть за цей документ. Але є декілька запитань: попри те, що однозначно треба скасовувати недоторканність, чому 105-ту статтю Конституції не змінюють, де зазначено, що Президент України на час виконання своїх повноважень користується правом недоторканності? Чому не внести зміни в статтю 126, яка гарантує недоторканність суддям, і 149-ту, яка поширює гарантії недоторканності на суддів Конституційного Суду? Оці положення якраз дають відповідь, чи ми дійсно виступаємо за рівність усіх громадян перед законом. Заради справедливості скасування недоторканності має поширюватися на всіх. Окрім того, є серйозне запитання до нинішньої Генпрокуратури: чому вже зараз, поки ще чинні норми про недоторканність депутатів, ГПУ не вносить подання про зняття недоторканності з тих нардепів, які причетні до кривавої розправи на Майдані? Є генпрокурор, є більшість, яка, сподіваємося, за це проголосує, але минув рік після ухвалення кривавих “диктаторських законів”, а й досі нікого з тих, хто їх ініціював та ухвалював, не покарано. Це викликає в

українського суспільства велику недовіру. Утім, ми підтримуватимемо цей законопроект зі “свободівськими” поправками» (*Вголос* (http://vgholos.com.ua/news/svobodivtsi_vystupyly_za_skasuvannya_nedotorkannosti_ne_lyshe_nardepiv_ta_suddiv_a_u_prezydenta_169036.html). – 2015. – 16.01).

«Самопоміч» не вважає принциповим питання голосування пакетом за скасування недоторканності народних депутатів і обмеження у суддів та закон про порядок імпичменту Президента.

Про це сказав кореспондентіві Укрінформу під час з'їзду партії «Самопоміч» керівник фракції «Самопомічі» у Верховній Раді О. Березюк.

«Під час війни ми не хочемо в будь-який спосіб послаблювати президентську вертикаль. Неправильно... Для “Самопомічі” не є принциповим голосування пакетом за законопроекти про скасування недоторканності та про імпичмент», – зазначив він.

Водночас О. Березюк зауважив, що закон про скасування недоторканності в нинішньому вигляді має серйозні проблеми. Зокрема, пояснює він, «депутат має мати впевненість, що його висловлювання з парламентської трибуни не будуть причиною позову до суду».

Розв'язання проблеми він бачить у європейській практиці, коли за діяльність, пов'язану з прямим виконанням депутатських обов'язків, обранець відповідальності не несе. «Інша справа, коли це стосується корупції чи криміналітету», – зазначив О. Березюк.

О. Березюк зауважив, що звинувачення нардепа має мати спеціальну процедуру. «Це не може робити будь-який корупційний районний суд, це має бути відповідна інстанція, яка буде робити це швидко, але саме суд має право виносити звинувачення», – зазначив він.

Нагадаємо, законопроект про скасування недоторканності в першому читанні має бути розглянутий на цій сесії, після цього його мають внести на розгляд до Конституційного Суду (*Укрінформ* (http://www.ukrinform.ua/ukr/news/samopomich_progolosue_za

skasuvannya_nedotorkannosti_bez_dodatkovih_umov_2012263). – 2015. – 20.01).

Ратифікація Римського устава Міжнародного уголовного суду не противоречат Конституції України. Об этом заявила первый заместитель министра юстиции Украины Н. Севостьянова.

«Анализируя экспертные выводы ученых в этой области, международников из разных институтов, все они единогласно пришли к выводу, что противоречий нет», – сказала она

Как напомнила чиновник, в 2001 г. Конституционный Суд Украины вынес заключение, что ратификация Римского устава не соответствует Конституции Украины.

Однако, по словам Н. Севостьяновой, Конституционный Суд не может вынести разные решения по одному и тому же вопросу. При этом она отметила: «В прошлом году, когда мы готовили пакет документов, мы сослались на то, что Римский устав изменился, были внесены поправки, потому это не тот документ, и КСУ можете еще раз дать вывод».

Н. Севостьянова подчеркнула, что Минюст подготовил соответствующий пакет документов, который подтверждает то, что ратификация Римского устава не противоречит Основному закону Украины. Ведомство направило эти документы Президенту и ожидает, что глава государства сделает соответствующее конституционное представление.

Альтернативным решением данного вопроса может быть внесение соответствующих изменений в Конституцию.

«Нам нужно вносить изменения в Конституцию, непосредственно устранять это противоречие, которое было указано в выводе Конституционного Суда 2001 года», – отметила она.

Как сообщал MIGnews.com.ua, 16 сентября 2014 г. народные депутаты Украины приняли законопроект № 0098 о ратификации Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Согласно приложению № 1 Украина заявила, что обязательства, вытекающие из статьи 8

Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом относительно ратификации Римского устава Международного суда 1998 г., будут выполнены Украиной после соответствующих изменений в Конституцию Украины (*MIGnews.com.ua* (<http://mignews.com.ua/politics/inukraine/4606244.html>). – 2015. – 21.01).

Парламентская фракция «Оппозиционный блок» считает необходимым провести референдум по вопросам внесения изменений в Конституцию в части децентрализации.

«Мы будем делать все, чтобы местное самоуправление через конституционную реформу получило все необходимые инструменты для управления на местах», – сказал журналистам народный депутат фракции «Оппозиционный блок» С. Левочкин.

По его мнению, обещанная децентрализация власти на сегодняшний день не происходит. «То, что сейчас предлагается как формула, в частности, конституционная кулуарная комиссия, либо расширение на законодательном уровне, без реформы Конституции (...) – мы считаем это замыливанием, это не выход из кризиса», – сказал парламентарий.

«“Оппозиционный блок” будет настаивать на проведении конституционного референдума, “Оппозиционный блок” запускает оппозиционное правительство, которое предложит программу выхода из кризиса», – сказал С. Левочкин (*Телеграф* (<http://telegraf.com.ua/ukraina/politika/1731049-oppozitsionnyiy-blok-nastaivaet-na-provedenii-referenduma.html>). – 2015. – 11.02).

Проект закону про зняття депутатської недоторканності буде направлений до Венеціанської комісії. Про це під час брифінгу сказав представник Президента в парламенті С. Кубів, передає кореспондент УНН.

За його словами, на засіданні фракції депутати підтримали ініціативу Президента щодо зняття депутатської недоторканності.

«Багато опонентів твердять, що закон носить непросту процедуру щодо прийняття в цілому. Президент чітко заявив, що треба робити конкретний крок щодо вирішення цього питання і прийняття в залі щодо направлення цього законопроекту до Конституційного Суду. Разом з тим було піднято питання щодо оцінки міжнародних потреб. Вони також вирішують, бо даний законопроект буде направлений до Венеціанської комісії», – зауважив С. Кубів (*УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1434243-zakonoprojekt-proznyattya-nedotorkannosti-bude-napravleniy-do-venetsianskoyi-komisiyi-s-kubiv>). – 2015. – 5.02*).

Нардеп від «Батьківщини» І. Луценко назвав законопроект щодо зняття недоторканності з депутатів та суддів абсолютно неприйнятним.

Про це він розповів журналістам у парламенті, передає кореспондент Gazeta.ua

«Ми сьогодні не голосуємо за зняття депутатської недоторканності, а за чергове направлення в чергову інстанцію з цього питання. В тій формі, в якій закон є – це абсолютно неприйнятно. Це просто низька правова культура тих, хто писав цей закон. Тому що люди вийшли з лісу, стали працювати в Адміністрації Президента, а все життя крали, мали свій бізнес. Вони не розуміють, що таке

право та нормальне державне управління», – зауважив парламентар.

Він зазначив, що депутатська недоторканність не заважає притягувати до кримінальної відповідальності хабарників.

«Президент, мабуть, забув, що кров на його троні ще не висохла. Він займається депутатською недоторканністю. Це, звісно, “найважливіше” питання. У нас парламент розстрілює людей, краде мільярдами. Покажіть, коли депутатська недоторканність хоч раз заважала притягнути до відповідальності корупціонера – жодного разу. Тому проблема не тут, а в Адміністрації Президента і Генеральній прокуратурі. І питання, які ми мали вирішити щодо депутатської недоторканності, вирішується на Різницькій. Хоч одне подання до нас було? Ні. Знімемо хоч п’ять разів депутатську недоторканність, а Бакулін і Бойко так само тут сидітимуть, а я піду у тюрму. Це вам гарантую», – розповів нардеп.

Він уточнив, що не проти депутатської недоторканності. Проте, вважає, що до цього питання має бути «робота Генпрокуратури і баланс влади». «Ми не маємо морального права зараз підводити під кримінальну відповідальність окремо депутатів за наклеп чи образу», – додав він (*Gazeta.ua (http://gazeta.ua/articles/politics/_zakon-pro-nedotorkanist-pisali-lyudi-z-lisu-nardep/607976). – 2015. – 5.02*).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

УКРАЇНІ ПОТРІБНА КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА, А НЕ ДЕШЕВИЙ ПОПУЛІЗМ

Питання змін до Конституції стоїть на порядку денному громадськості та влади, але цей процес не є комплексним та водночас достатньо закритим. Замість того, щоб запустити реальну конституційну реформу із залученням широкого кола експертів-конституціоналістів, представники влади висмикують окремі зміни, як це сталося з внесенням змін щодо депутатської

недоторканності. Депутати Верховної Ради також намагаються «пропіаритись» на популярному питанні недоторканності та закликають зняти її то із суддів, то з Президента. Такий хаотичний процес не дає результату в реальному реформуванні Основного закону країни.

«Хочу ще раз закликати нашу владу: Президента та депутатів Парламенту не

вдаватися до дешевого популізму, не вкидати на розгляд Верховної Ради такі невідготовлені і відверто слабкі законопроекти, як законопроект № 1776. Потрібно створити конституційну комісію, яка б підготувала всебічний проект змін до Конституції України. Зміни до Конституції повинні стосуватися насамперед щодо: судової реформи, децентралізації, реформи виконавчої влади та статусу народних депутатів», – заявив під час брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі експерт РПР І. Коліушко.

На думку експерта РПР, голови правління Центру політико-правових реформ І. Коліушка, депутатську недоторканність потрібно не скасовувати, а звужувати.

Про це він заявив під час брифінгу «Реформа Конституції: як запобігти популізму?», передає кореспондент Укрінформу.

«Депутатську недоторканність треба не ліквідувати, а звужувати. Депутати, як і всі громадяни України, повинні бути переслідувані правоохоронними органами і судом за скоєння злочинів, але без рішення Верховної Ради або суду ніякий народний депутат не повинен бути затриманий чи арештований, тому що це вже та межа, яка

створює можливості правоохоронним органам втручатися у діяльність законодавчого органу», – пояснив він.

Так, аналізуючи законопроект про внесення змін до Конституції щодо недоторканності нардепів і суддів, поданий до парламенту Президентом, І. Коліушко зауважив, що з цим законопроектом депутати втрачають будь-який імунітет від втручання у їх діяльність. «Вони можуть бути у будь-який момент затримані, заарештовані, навіть для з'ясування особи. Тобто народний депутат по дорозі до парламенту, де, наприклад, має відбутися важливе голосування, може бути затриманий на 72 години для встановлення особи», – констатував І. Коліушко.

Експерт радить щодо цього питання створювати не ТСК із числа нардепів, а Конституційну комісію з незалежних експертів і науковців, яку повинні очолити Президент і Голова ВР (*Укрінформ* (http://www.ukrinform.ua/ukr/news/deputatsku_nedotorkannist_potribno_ne_skasovuvati_a_zvuguvati_ekspert_2012998)). – 2015. – 22.01; *Реанімаційний пакет реформ* (<http://platforma-reform.org/?p=1193>)). – 2015. – 22.01).

А. Москалюк, експерт по конституционному праву

Когда в Польше проводились реформы, Сенат работал без каникул

Законы, которые можно отнести к децентрализации, в Украине не приняты, считает эксперт. О том, почему в Украине тормозится реформа децентрализации, как этот процесс реализовывался в Польше и сколько времени и средств нужно на реализацию в нашей стране в интервью «Сегодня.иа» рассказал эксперт по конституционному праву А. Москалюк.

– Вы говорили о четырех аспектах успешного проведения реформы децентрализации – политическая воля руководства всех ветвей власти, пул ответственных за реформу экспертов, поддержка общества и система обучения непосредственных строителей

реформы. Давайте подробнее остановимся на каждом из них. Почему вам кажется, что сейчас у правительства нет политической воли?

– Давайте посмотрим на польский опыт. Когда в Польше проводились реформы, то Сенат фактически работал без каникул. Потому что любая реформа сопровождается принятием решений, в том числе, в форме закона. Без этого невозможно провести ни одной реформы. Это первый этап. И, конечно, пока мы не можем говорить о реальности политической воли, потому что реально законы, которые мы можем отнести по крайней мере к децентрализации, не приняты. Был один проект внесения изменений в Конституцию Украины. Но на самом деле

этот проект должен начинаться не столько с изменений в Конституцию, как изменениями в Бюджетный кодекс, изменениями в Налоговый кодекс, изменениями в устройствах судебной власти. Это те три основных закона, которые в первую очередь нужно изменить, чтобы началась реальная реформа местного самоуправления.

– Как в этой реформе должен быть задействован Минюст?

– На самом деле, здесь Минюст, в соответствии со своим статусом, фактически визирует все решения, которые принимаются правительством, и этим определяется его роль. Поэтому нужен отдельный специальный орган, который будет выведен за пределы Кабинета Министров. Потому что очень часто возникают ситуации – опять же польский опыт это подтверждает, – когда проявляется конфликт интересов у любого министерства. Ведь их структура предполагает в принципе централизацию. Существует такое диалектическое противоречие, от которого нам некуда деться.

– Какие были объемы финансирования офиса уполномоченного заниматься децентрализацией (его секретариата)?

– Точно сказать трудно. Когда проводилась эта реформа, когда она разрабатывалась, то разрабатывалась в подполье в начале 1980-х годов. Это делал Ежи Регульский в пределах отдельного института. Прошло 10 лет, и обычно на начальном этапе цели реформы и средства, с помощью которых она была разработана, не были обусловлены какими суммами.

Если говорить в общем о децентрализации и средствах на реформу, то ЕС по одному из траншей выделил 8 млрд евро для того, чтобы эта реформа происходила в течение четырех лет. Сама же Польша на эту реформу потратила гораздо больше.

Другой вопрос, что эти деньги тратились поэтапно, поэтому бюджет этого не почувствовал – реформа же началась в 1989 г. Второй этап начался в 1999 г. И сейчас она продолжается. Фактически сейчас проходит третий этап – так в 2010 г. поставлен вопрос об усовершенствовании второго уровня

местного самоуправления. Речь идет о уездах, – что соответствует нашим районам – оказалось, что это самый слабый уровень местного самоуправления.

– В чем конкретно заключались этапы польской децентрализации?

– Это создание гмин (наименьшая территориальная единица Польши. – Ред.). Первый этап местного самоуправления – общины, гмины. А в 1999 г. изменения происходили и в рамках налоговой системы, и в пределах бюджетной системы. Было принято 150 законов, которые должны были изменить местное самоуправление.

– Каковы ошибки польской реформы?

– Самое главное, что было в Польше – это была разработана стратегия, и эта стратегия воплощалась в виде законов. Сразу были приняты, в том числе, и Сенатом в Польше эти законы. Ошибка была такой, которая могла быть обнаружена лишь в процессе практической деятельности – на втором уровне по-другому надо было формировать органы местного самоуправления, в частности, уездные органы. Уездные советы на сегодняшний день непосредственно избираются населением. А вот Е. Регульский говорил, что лучше было бы, если бы каждая гмина делегировала в уезды своих представителей, потому что они знают лучше проблемы собственной гмины. И это было бы лучше, рентабельнее и правильнее. При такой системе, которая сейчас существует, иногда появляются противоречия между гминой и уездом.

– Каковы ошибки в уполномоченного по люстрации, которые нельзя повторить при создании должности уполномоченного по проведению реформы децентрализации?

– Дело в том, что фактически это был орган, который не имел под собой юридических оснований. Понятно, что ни о какой эффективности не может быть и речи. Должна быть создана нормативная база. Кстати, тут еще один интересный есть момент, почему важен польский опыт, почему он показателен. Когда происходила реформа местного самоуправления, происходила не только

передача полномочий, так как полномочия можно передать на уровень гмины или, например, села, поселка. Но надо это реализовывать. Для того, чтобы их реализовывать, нужны средства. Поэтому состоялась и передача денежных средств. Бюджеты гмин сформировались еще на первом этапе реформ. Это была стратегическая цель таким образом, чтобы сочетались полномочия, возможность их реализовывать и ответственность. Очень важно, чтобы была вот такая триада.

– Сколько человек занималось реализацией реформы?

– Работал в пределах каждого из 18 воеводств (эквивалент наших областей) представитель уполномоченного. Этот представитель мог исследовать, каким образом лучше, оптимальнее реализовать реформу. К тому же, работало пять профессоров, исследовали вместе с Е. Регульским реформу самоуправления, начиная с 1980-х. Они занимались написанием стратегии. Причем, что интересно, эти люди исследовали и иностранный опыт – стран Западной Европы, США. Но сам господин Ежи признавал, что у них не было никакого практического опыта, сама теория. Но она была проработана хорошо, и была политическая воля на ее реализацию. Поэтому она удачно воплотилась в жизнь.

– Значит, не менее полусотни человек: уполномоченный, полдесятка «стратегов», представители в воеводствах и ассистенты ...

– Также проводились региональные учения в пределах каждой территориальной единицы. Через эти курсы прошли тысячи людей. Кроме экспертов, еще одной составляющей успешной реформы должны быть люди, которые ее воплощают на местах. Это депутаты местных советов. В гминах же полностью изменилась система работы. Поэтому на курсах преподавали, прежде всего, менеджмент. Ведь первая проблема, которая возникает очень часто даже в пределах нашей Украины – это компетентность принятия решений. Есть село. Должно ли оно иметь свою школу? На этот обыденно-повседневный вопрос

в Польше отвечали так: «Если община зарабатывает достаточно, то она сама должна определять, нужно ли ему эта школа». И этот фактор тесно связан с ментальностью. Потому что все-таки, как бы там ни было, но Польша ближе к рыночным отношениям – и в этом лучше задействована католическая этика.

– Какая иностранная модель реформы является оптимальной для Украины?

– Польская. Территория, население, социалистическое прошлое.

Грузинский опыт для нас не является корректным (и словацкий тоже), потому что там значительно меньше населения, в 10 раз.

И территория значительно меньше. И, кроме того, об эффективности реформы можно говорить лишь через некоторое время после ее окончания. Польше повезло, что изменения начались сразу после смены режима. Еще один важный аспект – когда мы заимствуем опыт, то нужно каждый момент объяснить... Главное для местного самоуправления, чтобы выборы проходили чаще. В Польше представительство центральной власти было на уровне воеводств.

– Почему спикерами реформы ничего не говорится о низовых инициативах, об изменениях от органов самоорганизации населения?

– Безусловно, это важный фактор. Но чтобы люди могли воспользоваться реформой, нужно вниз передать им полномочия. Думаю, что Европа нам предоставит средства для низкой популяризации реформы среди населения.

– Но Польша – член ЕС ...

– Но на начальном этапе в 1989 г. они уже начали получать средства для ликнеповой кампании, то есть для популяризации реформы... *(Сегодня (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/aleksandr-moskalyuk-kogda-v-polshe-provodilis-reformy-to-senat-fakticheski-rabotal-bez-kanikul-584225.html>). – 2015. – 17.01).*

Е. Головаха, социолог, профессор, заместитель директора Института социологии НАН Украины

Принцип «война все спишет» не проработает слишком долго

О том, как украинцы воспринимают нынешнюю власть, проблемах конституционной реформы и ситуации на Донбассе и в России *depo.ua* пообщался с известным социологом, профессором, заместителем директора Института социологии НАН Украины Е. Головахой

– Почти год минул со времени окончания Майдана. По Вашему мнению, как изменились взаимоотношения власти и населения?

– Кредит доверия к власти увеличился. За год работы нынешняя власть до сих пор не утратила его, несмотря на свое достаточно неэффективное функционирование. Раньше доверие к власти в Украине критически падало уже в считанные месяцы. Сейчас к Президенту, Премьер-министру и даже Верховной Раде сохраняется достаточно нормальное отношение, хотя первые признаки разочарования уже начали появляться, но оно еще не имеет таких критических значений, которые приобретали наши прошлые президенты и главы правительств буквально после нескольких месяцев работы.

Сейчас в Украине наблюдается уникальная ситуация, когда отношение к власти определяется, прежде всего, ходом войны. Но принцип «война все спишет» не проработает слишком долго. Власть должна понимать, что если 2014 г. был годом аванса, то 2015 г. станет окончательной оценкой ее деятельности.

– Как известно, нынешний год пройдет под знаком изменений в Конституцию и децентрализации власти. Понимают ли граждане, насколько это изменит их жизнь, готовы ли они отказаться от патернализма?

– Децентрализация как абстрактный термин поддерживается. Но большинство наших рядовых избирателей не очень понимают, что такое децентрализация без федерализации. Понятен западный опыт, но как это будет работать в наших условиях – неизвестно. Как устроена власть на местах? Это неофеодализм.

Есть главный феодал, верхушка и бесправные граждане. Но уход из феодальной к современной демократической культуре самоуправления, мне кажется, будет проходить очень сложно. Для этого уже сейчас следует проводить специальную работу для разъяснения: какие рычаги люди могут получить, как они смогут контролировать своих феодалов, которые никуда не денутся. У людей, и это показывают исследования, уже возникает подозрение, что в этом смысле ничего не поменяется. Ведь старых феодалов заменяют новые, а в большинстве случаев вообще остаются старые. Наша постсоветская элита на уровне локальных сообществ весьма адаптивная, она приспособится ко всему, чтобы сохранить свои привилегии.

Также есть еще один нюанс, который мы должны обязательно учесть. Люди, которые участвовали в событиях на Майдане, в волонтерских движениях, в АТО, – это люди, которые уже не будут терпеть наглости со стороны власти. Если эти люди не будут понимать, как они демократично смогут повлиять на ситуацию, это приведет к стихийным агрессивным выступлениям и хаосу – сначала локальному, а позже, не исключено, что и общему.

– Как бы это ни привело на местных выборах, которые пройдут в Украине, к банальной перезагрузке неофеодалов...

– Местные выборы будут иметь смысл только тогда, когда люди поймут, какие рычаги есть в их руках. Иначе феодалов снова переизберут (*Depo (<http://www.depo.ua/rus/politics/evgeniy-golovaha-printsip-voyna-vse-spishet-ne-prorabotaet-21012015001000>). – 2015. – 21.01*).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Вірменія

Россия дала свое окончательное согласие на проведение конституционных реформ в Армении, в том числе в вопросе парламентской модели государственного управления, о чем до конца февраля объявит президент Армении С. Саргсян, пишет газета «Грапарак».

Издание отмечает, что эта новость обеспокоила кочаряно-царукяно-абрамяновскую команду, которая на днях одобрила социально-экономические протесты народа, которые до заявления С. Саргсяна станут более всеобъемлющими и получат широкий размах.

«Что касается вопроса возможности разной формы правления в странах-

участницах Евразийского экономического союза, то российский источник газеты отметил, что по итогам обсуждения вопроса наиболее приемлемой была названа армянская модель, также в том плане, чтобы РФ в будущем попыталась освободиться от постсоветских диктаторов посредством того же парламентского правления. Речь идет о тех диктаторах, с которыми России сейчас сложно работать, к примеру с Батькой, который начал активно заигрывать с Европой, а также с Назарбаевым, который не удерживается от соблазна указать России ее место», – пишет «Грапарак» (*Haqqin.az* (<http://haqqin.az/news/38484>). – 2015. – 30.01).

Турецька Республіка

Новая Конституция для Турции является необходимостью. Об этом заявил председатель Великого национального собрания (парламента) Турции Д. Чичек, передает телеканал Kanal7.

По его словам, в Турции существует много проблем, связанных с Конституцией страны.

Существующая Конституция не отвечает современным требованиям Турции, отметил Д. Чичек.

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

Кроме того, сообщалось, что после президентских выборов, которые прошли в Турции 14 августа 2014 г., экс-глава МИД и нынешний премьер страны А. Давутоглу заявил, что для демократизации Турции необходима новая Конституция.

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

В конце октября 2011 г. экс-премьер-министр и нынешний президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган направил письмо лидерам оппозиционных Народно-республиканской партии и Партии националистического движения с призывом принять участие в переговорах по подготовке новой Конституции (*Trend* (<http://www.trend.az/world/turkey/2353153.html>). – 2015. – 14.01).

Президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган в очередной раз подтвердил свое недовольство действующей Конституцией Турции и заявил о необходимости принятия нового главного закона страны после выборов в парламент, которые назначены на 7 июня.

Действующая Конституция, по мнению Эрдогана, не удовлетворяет требований страны.

Некоторое время назад о потребности в новой Конституции высказывался глава Минюста Турции Бекир Боздаг. Он пояснил, что нынешней Конституции не помогло

даже внесение масштабных – более чем в 100 пунктов – изменений: она все еще недостаточно демократична (*Вестник Кавказа*

(<http://www.vestikavkaza.ru/news/Erdogan-Turtsii-nuzhna-drugaya-Konstitutsiya.html>). – 2015. – 4.02).

Киргизстан

Лидер депутатской фракции «Ата Мекен» О. Текебаев ответил на вопросы «Азаттыка» о ситуациях, в которых возможно изменение в Конституции.

«Азаттык»: Вы один из тех, кто возглавлял группу, разработавшую измененный проект Конституции, принятой на референдуме в 2010 г. Известно, что в Основном законе предусмотрена норма, согласно которой, он не может быть изменен до 2020 г. Несмотря на это, уже несколько лет разные политики высказываются за изменение Конституции. На итоговой пресс-конференции и президент А. Атамбаев заявил, что необходимо внести изменения в некоторые статьи. Какая существует необходимость в этом?

Текебаев: Во-первых, запрет вносить изменения в Конституцию до 2020 г. введен только в отношении парламента. А народу менять Конституцию через референдум не запрещается. Однако инициировать референдум очень трудно – он должен состояться по согласию всех политических сил в парламенте. Поэтому ведущиеся в последний год разговоры о необходимости изменения Конституции так и остаются разговорами.

Я полностью просмотрел пресс-конференцию президента. Там депутат айылного кенеша из Иссык-Кульской области сказал, что «надо внести изменения в Конституцию, потому что депутаты продаются при избрании в айыл окмоту». О необходимости изменения Конституции говорят и те, кто ее читал, и те, кто не читал. В ней нет детальных статей, касающихся айыл окмоту и местных кенешей. Их деятельность регулируется не Конституцией, а обычными законами. Это не имеет никакого отношения к Основному закону. Это значит, что такие мнения вытекают из банального незнания Конституции.

«Азаттык»: Приводится много мнений, например, что Конституция препятствует судебной реформе...

Текебаев: Те, кто заявляет, что Конституция препятствует судебной реформе, требуют введения президиума. Нигде в мире нет четвертой ступени правления как президиум. Такой орган был при СССР, многие постсоветские страны отказались от него. И без него судебная система в большинстве стран мира работает успешно. Ладно, введем президиум, а если его члены будут брать взятки, то сделаем систему правления пятиступенчатой? Логика сторонников этой идеи схожа с намерениями людей, которые хотят над президентом и парламентом создать институт курултая.

Ранее мы неоднократно говорили с президентом на эту тему. Однако почему-то он не высказал на пресс-конференции свои опасения и известную ему информацию. Но сказал, что надо пересмотреть некоторые статьи. Почему? Конституция – политический документ. При его принятии были учтены политические мнения и пожелания 14 членов Временного правительства. Она не была написана так, как этого хотел я или члены рабочей группы. Изменения вносились и по требованию членов ВП. Конституция не только юридический, но и политический документ. Документ компромиссов, исторический документ. Он принимается для решения известных проблем в известной ситуации. Называть Конституцию чисто юридически документом – ошибка.

«Азаттык»: В чем причина инициатив об изменении Основного закона?

Текебаев: На это может влиять ситуация в мире. Также причиной могут быть планы или взгляды на будущее разных политических сил, в том числе президента. Как заявил президент, мы, депутаты, в январе рассмотрим это предложение.

«Азаттык»: Насколько реально претворить эту инициативу в жизнь?

Текебаев: Президент не озвучил всю информацию, больше того, что он знает... Мы посмотрим, насколько эта информация связана с безопасностью Киргизстана. Если в Конституцию будут вноситься изменения через референдум, то только с одной целью – в интересах национальной безопасности. Потому что мы видим, что происходит в мире – в Сирии, на Ближнем Востоке, в других государствах. Приезжие из Киргизстана и соседних стран стали в Сирии армией. Есть силы, которые придумали новые методы войны и дестабилизируют ситуацию в разных уголках мира.

В этой ситуации мы тоже можем проверить гибкость исполнительной власти. Президент обошел вниманием такую ситуацию. Например, сейчас акимы назначаются и освобождаются по согласию депутатов айылных кенешей. А если завтра, не дай бог, возникнет провокация, то аким может послушаться «центра», а правительство не сможет его убрать или назначить другого человека... Если народ на местах и местные депутаты из-за страха окажутся под влиянием радикальных групп, то вертикаль власти будет разрушена. Это только один из нюансов.

Президент во время пресс-конференции не высказал своего мнения о таких угрозах. Поэтому, если надо будет укрепить исполнительную власть путем изменения Конституции, то это может быть сделано только в целях укрепления целостности государства и безопасности (*Радио Азаттык* (<http://rus.azattyk.org/content/article/26769399.html>). – 2015. – 18.01).

Экс-премьер-министр О. Бабанов в программе «Неудобные вопросы» («Азаттык») объяснил, почему настаивает на изменении Конституции.

По его мнению, действующий Основной закон «порождает споры, разногласия и безответственность». «У нас никто никогда не отвечает за свои действия. К примеру, в этом году в энергетике наступил кризис, но

ни одна партия или фракция не понесла за это ответственности. Согласно Основному закону, к ответственности привлекают не тех, кто принимает решение, а его исполнителей. Из-за всего этого у нас в стране за годы независимости сменились 24 премьер-министра. Конституция на сегодня выполнила свою историческую миссию. Ее нужно менять», – сказал О. Бабанов.

В качестве примера он напомнил о системе отбора судей. «Как суды могут быть независимыми, если их выбирают фракции или партии? Поэтому мы предлагаем изменить Основной закон. Киргизстан 20 лет работает по смешанной Конституции», – сказал экс-премьер.

О. Бабанов напомнил, что его партия предлагает два варианта Конституции – предусматривающие президентскую и парламентскую систему. «По первому варианту президент будет стоять во главе исполнительной ветви власти, должности премьер-министра не будет. По второму – полномочий у президента будет меньше, а у премьера – больше, у них будет только один аппарат. На сегодня и президент, и премьер имеют свой аппарат. Это бюрократия. К тому же сегодня в парламенте сидят 120 депутатов, на содержание которых из бюджета выделяют около 1 млрд сомов в год. Такую ношу я считаю неподъемной для страны», – сказал О. Бабанов.

Напомним, автором нынешней Конституции называют лидера парламентской фракции «Ата Мекен» О. Текебаева (*Вечерний Бишкек* (http://www.vb.kg/doc/298457_babanov:_deystvyushaia_konstityciia_vypolnila_svou_missiu.html). – 2014. – 29.12).

В Киргизстане для борьбы с коррупцией нужно внести изменения «по презумпции невиновности» человека. Такое мнение агентству «Кабар» высказал доктор юридических наук, председатель экспертного совета координационного совещания правоохранительных органов (ЭКСПО) К. Осмоналиев.

По его словам, для полноценной борьбы с коррупцией нужно внести изменения в Конституцию КР.

К. Осмоналиев пояснил, что обвиняемый сам должен доказать свою невиновность в делах, касающихся коррупционных и финансовых преступлений. «Во всем западном мире эта практика работает успешно. К примеру, взять случай с А. Келдибековым, здесь он, а не государство должен был доказывать законность имеющейся у него в наличии недвижимости. Если же это не удастся сделать обвиняемому, то все это должно идти в доход государства. Наворовавшие люди должны быть озадачены тем, что надо доказывать, что все у

них законно. Нынешняя Конституция мешает нам бороться с коррупцией и финансовыми хищениями и это самая страшная проблема, которая есть у нас в государстве», – пояснил К. Осмоналиев.

Ранее президент КР А. Атамбаев говорил, что «если мы хотим справедливые суды – поправки в Конституцию вносить надо». По его словам, конечно, ее суть менять нельзя, «мы должны идти тем путем, который выбрали» (*Kabar* (<http://www.kabar.kg/rus/economics/full/88659>). – 2015. – 10.01).

Туркменістан

В 2015 г. в Туркменистане будет принята новая редакция Конституции.

«До сентября необходимо подготовить новый проект конституции и представить его на всенародное обсуждение», – заявил президент Туркменистана Г. Бердымухамедов, выступая перед депутатами меджлиса.

На встрече обсуждались итоги законотворческой деятельности в 2014 г. и программа на ближайшую перспективу с учетом стоящих перед страной задач.

Г. Бердымухамедов подчеркнул «важность совершенствования национального законодательства с учетом мирового опыта и демократических ценностей туркменского народа, дальнейшего упрочения правовых и экономических основ независимого туркменского государства», сообщает пресс-служба президента.

Комиссия по усовершенствованию Конституции была создана в августе 2014 г., напоминает ТАСС. Тогда президент заявил, что «Основной закон должен обеспечить

формирование развитого гражданского общества», «служить эффективному взаимодействию государственно-правовых институтов – законодательных, исполнительных и судебных». Из приоритетов предстоящей реформы он выделил также «упорядочение рыночных отношений, гарантирование защиты всех форм собственности, господдержку предпринимательства и частных инициатив».

Первая Конституция Туркменистана была принята 18 мая 1992 г. За прошедший период в ней дважды происходили изменения. В 2005 г. был учрежден высший представительный и законодательный орган Халк Маслахаты (Народный Совет). Он был упразднен редакцией Конституции 2008 г., которая вернула парламенту полномочия высшего законодательного органа и объявила движение к рыночным отношениям (*Вестник Кавказа* (<http://www.vestikavkaza.ru/news/V-Turkmenistane-gotovyat-obnovlenie-konstitutsii.html>). – 2015. – 15.01).

Таїланд

В новой Конституции Таиланда, возможно, будет использоваться термин «третий пол»: о планах сделать подобную поправку заявил член комиссии, занимающейся подготовкой предварительной версии документа.

Кроме того, новая Конституция должна будет защищать представителей ЛГБТ-сообщества от дискриминации. Несмотря на то что в Таиланде довольно большое ЛГБТ-сообщество и его представители имеют важное значение

для индустрии развлечений страны, они по-прежнему ограничены в правах: например, однополые пары не могут брать совместные кредиты в банках и иметь общую медицинскую страховку. По словам представителя комиссии, новые меры будут направлены на то, чтобы Конституция защищала людей с разной половой самоидентификацией и все граждане Таиланда были равны перед законом.

Защитники прав ЛГБТ-сообщества расценивают проект новой Конституции

как шаг на пути к дальнейшим переменам и, возможно, даже легализации однополых браков в Таиланде. Новую Конституцию комиссии поручили создать военные, пришедшие к власти в результате переворота, произошедшего в стране в мае прошлого года. Она вступит в силу лишь после того, как ее проект будет рассмотрен Национальным советом по реформам, а затем одобрен королем Таиланда (*Gigamir* (<http://gigamir.net/womans/fashion/pub1425795>). – 2015. – 16.01).

Непал

Три найбільші політичні партії Установчих зборів – виборного органу Непалу повинні укласти нову Конституцію держави, що стане останнім кроком у глибокій трансформації Непалу, колишньої монархії, у світську демократію.

Renewed political squabbling in Nepal effectively ended chances of a new constitution in Nepal by today's deadline.

The three largest political parties in Nepal's Constituent Assembly—an elected body tasked with the writing of a new constitution—remained at loggerheads over basic issues including the number and type of new states and the new electoral and judicial systems. The parties had set a deadline for Thursday to have a new constitution in hand.

Crafting a new constitution with broad support would be the latest step in a profound transformation in recent years of Nepal, a former monarchy, into a secular democracy. The constitutional negotiations followed a decade-long insurgency by Maoist rebels against the traditional monarchy, which was effectively abolished in 2008 as part of a peace process that brought the Maoist rebels into the political mainstream.

The latest obstacle in the Assembly, which also functions as Parliament, occurred after the two major ruling parties—Nepali Congress party and Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist)—pressed ahead to draft the constitution by two-thirds majority vote instead of consensus. The two parties hold a two-thirds majority in the Assembly.

However, the main opposition Unified Communist Party of Nepal (Maoist), and its alliance of 19 political parties in the house, continued to demand that the parties stick to the original plan of reaching consensus. Precipitating the latest clash, last week an inter-party committee headed by the unified Maoist party to forge consensus among political parties disbanded.

Early Tuesday, the unified Maoist party-led alliance disrupted the house, and some opposition-party members broke chairs and other equipment in the hall. A spokesman for the unified Maoist party, Dinanath Sharma, said such incidents shouldn't have happened and said his party is still hopeful of writing the new constitution by consensus.

“We still have time to work together,” he said, noting that the January 22 deadline was only a “moral and political commitment” and not legally binding. The leaders of the major political parties were at a meeting late Thursday afternoon to find “a middle way” from the current impasse, Mr. Sharma said.

Prakash Sharan Mahat, a member of the ruling Congress party, said the ruling parties were forced to adopt the two-thirds-voting process after attempts to work with the opposition failed. “For them, consensus means giving in to their every demand,” Mr. Mahat said.

The United Nations' resident coordinator on Wednesday issued a statement urging the parties “to provide forward-looking leadership in the larger national interest and to continue constitutional negotiations in a spirit of flexibility and

urgency.” The statement said, “The international community calls upon the parties to redouble their efforts to secure an inclusive constitution.”

(The Wall Street Journal (<http://blogs.wsj.com/indiarealtime/2015/01/22/nepal-misses-its-constitution-writing-deadline/>). – 2015. – 22.01).

Лівія

У ряді міст Лівії було проведено семінари з підготовки нової Конституції.

Benghazi – Benghazi, al-Marj and a number of other cities in eastern Libya are holding workshops on the new constitution.

The Committee of 60, which is tasked with drafting the landmark document, has been meeting with civil society groups to listen to their views and add amendments.

One such workshop wrapped up January 12th at the al-Marj Hotel. Organised by the Morouj Organisation of Women, it reviewed the progress of the draft.

Attendees expressed their resentment concerning the ambiguity of the proposals submitted by the committees. Participants also voiced surprise at the failure of the body to organise a referendum on the form of government.

The public meetings came after the draft released last month by the constitutional committee sparked an outcry in political circles and on the Libyan street.

Dr Faraj Najem, a Libyan researcher, wrote on Facebook that there was «almost a consensus to return to the constitution of independence».

«There is an emphasis that Benghazi be a capital just like Tripoli by virtue of all of its sacrifices and the federal system option, only following a public referendum in Cyrenaica,» he added.

For his part, Dr Abd Karim Amer said that there could be «no future for Libya and no continuity of the unity of its territory, unless with a federal system through a regional referendum. Otherwise the alternative is partition, though after a while.»

«I support the constitution of 1951 with some modifications to suit the times, because it is ready and does not require a lot of time for modification,» echoed Suleiman Elahwal, a 43-year-old journalist. «We need to save time; it is one of the constitutions hailed by scholars of constitutional law.»

Montasser Fadlallah, a 40-year-old jurist, said, «We must reject ideologies and parties, adopt the constitution of 1951 and postpone all amendments until the country stabilises.»

«Returning to the constitution of the founding fathers is the best option because it does not require any referendum,» commented Imran Naji, a 43-year-old employee. «It already exists and the referendum will be on some chapters only. Benghazi is the second capital; this is already stipulated in the constitution. There is no need to mention it because it is implicitly there.»

«We ask Mr Ali Tarhouni to adopt the constitution for Libya because it was never cancelled by any law, but frozen. Hence, they need to hurry up because the situation cannot support any delay and God save what remains of Libya and its people,» he added.

Intissar Basha, a 38-year-old lawyer, said that she read the draft and there was material that was not fully explained and with ambiguous interpretation.

«Therefore I think that the return to the constitution of 1951 is the best solution with the amendment of some articles through a referendum,» she added (*AllAfrica (<http://allafrica.com/stories/201501220996.html>). – 2015. – 21.01).*

Йемен

Президент Йемена Абд Раббо Мансур Хади заявив о готовности уступить требованиям шиитских повстанцев-хуситов и внести изменения в Конституцию, передает Reuters. По его словам, представители шиитов имеют право занимать посты во всех государственных институтах. Ранее сообщалось о том, что

шиитские повстанцы в Йемене отведут свои части от дворца президента. Как заявляется, они также освободят удерживаемого ими советника (*Inews.az (<http://www.1news.az/world/20150122121556571.html>). – 2015. – 22.01).*

Пакистан

Президент Пакистана Мамнун Хуссейн подписал закон о внесении 21-й поправки в Конституцию исламской республики, которая разрешает создавать военно-полевые суды для ускоренного рассмотрения дел о терроризме, сообщает электронная версия газеты The Express Tribune.

Решение об учреждении на два года «специальных судов под руководством военных» (официальное название, на использовании которого настояли оппозиционные политические партии) было принято комитетом по выработке Национального плана действий по борьбе с терроризмом. Указанное предложение данного органа, созданного после теракта 16 декабря в Пешаваре и состоящего из лидеров парламентских партий, вошло в число 20 его рекомендаций по активизации антитеррористической деятельности, которые были представлены на рассмотрение премьер-министра Пакистана Н. Шарифа.

Для участия в разработке проекта 21-й поправки к Основному закону исламской республики каждая из четырех политических партий, имеющих большинство в парламенте, предоставила своих опытных юристов. В сформированную по этому принципу группу из шести экспертов вошли по одному специалисту от оппозиционных «Пакистан техрик-и-инсаф», «Муттахида кауми мувмент» и Пакистанской народной партии. Еще трое юристов были спецпомощниками премьер-министра и, таким образом, представляли правящую Пакистанскую мусульманскую лигу (фракция Наваза).

Разработанный экспертами законопроект был одобрен депутатами Национальной ассамблеи и членами Сената / нижняя и верхняя палаты парламента/. Против него не высказался ни один из парламентариев. Вместе с тем, при голосовании воздержались представители религиозных партий «Джамаат-и-ислами» и «Джамиат улема-и-ислам» Фазлур Рехмана, а также партии «Пакистан техрик-и-инсаф» («Пакистанское движение за справедливость») Имран Хана.

Возражения с их стороны, сообщают местные СМИ, вызвал тот факт, что под действие 21-й поправки попадут лишь те лица, чья террористическая деятельность была обусловлена исключительно религиозными мотивами. Таким образом, военно-полевые суды не смогут рассматривать дела, например, сепаратистов из провинции Белуджистан или членов боевых организаций политической партии «Муттахида кауми мувмент».

Ощутимое ужесточение политики Исламабада в сфере борьбы с терроризмом произошло после атаки 16 декабря боевиков движения «Техрик-и-талибан Пакистан» на одну из средних школ г. Пешавар (провинция Хайбер-Пахтунхва), жертвами которой стали 150 человек, в том числе 134 ребенка. Уже 17 декабря в стране был отменен негласно действовавший с 2008 г. мораторий на смертную казнь, после чего за несколько суток были повешены шестеро осужденных за терроризм и объявлено о приведении в ближайшие недели в исполнение аналогичных приговоров в отношении еще 500 человек (*Novostimira* (http://novostimira.com/novosti_mira_141597.html). – 2015. – 3.01).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 1-2 (січень-лютий) 2015

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

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

А. Бергелська

Підп. до друку 19.02.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,53.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

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

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.