



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

∨ *Конституційна комісія:
перспективи роботи*

∨ *Децентралізація vs федералізація:
аспекти українського державотворення*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

∨ *Конституційна реформа:
що про це знають і думають
громадяни?*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

∨ *Конституційний процес
в контексті Мінських домовленостей*

№ 3 БЕРЕЗЕНЬ 2015

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА
СЛУЖБА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (СІАЗ)

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 3 БЕРЕЗЕНЬ 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. Горювий, д-р іст. наук, професор, заступник генерального директора НБУВ
(заступник головного редактора)
Т. Гранчак, відповідальний секретар;
Н. Іванова, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;
Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;
В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

А. Потіха

Конституційна комісія: перспективи роботи.....3

В. Пальчук

Децентралізація vs федералізація:
аспекти українського державотворення.....6

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО
ПРОЦЕСУ**.....17

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Р. Куйбіда

Про переваги і недоліки нового Закону
«Про забезпечення права на
справедливий суд».....20

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Н. Соколенко, для «Української правди»:

Конституція – Основний Закон і Основна
Тема для ЗМІ під час змін.....22

О. Ющик, Віче: Конституційні митарства
чи народна Конституція?.....23

В. Ференц, для Української правди:
Дві тенденції конституційного процесу.....27

С. Каденюк, для Української правди:
Конституція? – Виключно від народу!.....31

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ
ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ
ОРГАНІЗАЦІЙ**.....36

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Конституційна реформа:

що про це знають і думають громадяни?.....42

І. Коліушко

Страх втратити владу і страх її взяти.....45

В. Речицький

Чи захищений в Україні народний
суверенітет?.....51

М. Ставнийчук

Минские договоренности и конституционный
процесс. Без лишних иллюзий.....57

В. Мусіяка

Выборы на Донбассе до закрытия границы
невозможны.....63

Ю. Ключковський

Наша децентралізація не залежить
від Путіна.....65

А. Єрмолаєв: зміни до Конституції матимуть
на меті лише задовольнити Донбас.....71

М. Погребинський: Участь представників
Донбасу в розробці нової Конституції
необхідна71

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Республіка Молдова.....72

Російська Федерація.....72

Вірменія.....73

Турецька Республіка76

Таїланд.....76

Непал.....77

З фондів НБУВ.....80

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

А. Потіха, наук. співроб. СІАЗ НБУВ

Конституційна комісія: перспективи роботи

В Україні вже давно говорять про необхідність конституційних змін, які дали б можливість розширити не лише повноваження місцевих органів влади. Президент П. Порошенко пообіцяв створити комісію, яка має розробити системні поправки до Основного закону.

Ще в лютому місяці П. Порошенко, виступаючи в Запоріжжі, яке він відвідав з нагоди призначення керівника місцевої ОДА, запевнив, що найближчим часом буде створена Конституційна комісія. «Наступного тижня я підпишу нарешті погоджений склад Конституційної комісії. Причому це буде вже розвиток позицій, оскільки в останні дні ми вже прийняли кілька важливих рішень щодо питань бюджетної децентралізації», – зазначив глава держави.

За його словами, у результаті конституційної реформи та децентралізації влади лівова частка повноважень перейде від центральних органів влади на місця. «Обласна рада буде не просто узгоджувати, але й вибирати. Це мій принциповий базисний шлях реформування місцевого самоврядування», – запевнив Президент України. При цьому він наголосив, що Президент матиме можливість для того, щоб не дати Україні розповзтися, призначити префектів. «А префекти матимуть винятково контрольні функції. І якщо громада прийняла рішення, умовно кажучи, про відділення від України, перфект буде мати можливість це зупинити, відправити рішення до Конституційного Суду, таким чином вплинути на рішення влади», – підкреслив П. Порошенко.

Президент України також вважає, що рішення щодо зміцнення судової гілки влади, її незалежності, рішення про антикорупційні кроки влади мають бути доповнені дуже важливою складовою – реформою місцевого самоврядування, реформою про децентралізацію влади. При цьому

П. Порошенко запевнив, що Україна не залишить шансів тим, хто прагнув «так званої федералізації, а насправді – розколу України». «Владу буде віддано на місця територіальним громадам», – заявив Президент.

За його словами, для ухвалення майбутніх змін потрібні 300 голосів у Верховній Раді, а якщо треба буде закріпити це рішення референдумом, то Президент до нього готовий.

Як відомо, у червні 2014 р. П. Порошенко реєстрував у парламенті свій проект системних змін до Конституції, проте його Верховна Рада так і не розглядала. Крім того, проведення конституційної реформи та децентралізація влади є одним з пунктів підписаної в Мінську 12 лютого мирної угоди.

За останні 10 років це вже буде третя така комісія, адже і В. Ющенко, і В. Янукович робили подібні кроки, проте до реальних змін справа не доходила. Щодо нової комісії, то, як вважають деякі представники парламентської коаліції, вона має більше шансів отримати позитивний результат. «У неї делеговані представники від усіх фракцій. Домовленість така, що у ВР не буде ніякої окремої робочої групи. Є профільний комітет, який займатиметься поправками до Конституції, і є група в АП під керівництвом Президента», – пояснив народний депутат від партії «Батьківщина» А. Кожем'якін.

За інформацією ЗМІ, від «Батьківщини» в Конституційній комісії працюватиме глава фракції Ю. Тимошенко. «Народний фронт» делегував

Л. Ємця, а «Самопоміч» – другого віцепікера О. Сироїд та О. Сотник.

Представники деяких державних структур запропонували своїх представників до комісії з певними застереженнями. Зокрема, експерти конституційної групи Реанімаційного пакета реформ (РПР), презентуючи своїх кандидатів до включення в склад цієї Конституційної комісії, зазначили, що комісія створюється з метою

напрацювання узгоджених пропозицій щодо вдосконалення Конституції. Передбачається, що до цієї роботи будуть залучені представники різних політичних сил, громадськості, вітчизняних і міжнародних експертів. Експерти вітають такий крок влади, адже самі про це просили ще в січні. Водночас вони наполягають на кількох важливих аспектах. По-перше, більшість членів Конституційної комісії мають бути з авторитетних незалежних фахівців у сфері конституційного права. По-друге, проекти змін до Конституції повинні напрацьовуватися і вноситися на розгляд парламенту відповідно до тих чи інших тем: децентралізації влади, адміністративно-територіальної реформи, судової реформи, статусу народних депутатів, реформи виконавчої влади тощо.

РПР спільно з НУ «Києво-Могилянська академія» презентували список авторитетних, незалежних науковців та експертів, яких рекомендують до включення в Конституційну комісію.

Експерт РПР з питань децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи Ю. Ганущак презентував напрацювання групи – проект змін до Конституції, що стосуються децентралізації влади. «Ми напрацювали повноцінний законопроект, який спільно з вже ухваленими законами щодо фіскальної децентралізації, об'єднання територіальних громад та засади державної регіональної політики дозволить встановити на регіональному рівні таку систему самоврядування, яка дозволить повноцінно розпочати реформу децентралізації влади. Трирівнева модель системи організації самоврядування «наблизить» надання адміністративних послуг до громадян. Переважну більшість адміністративних послуг громадяни зможуть отримати на первинному рівні – на рівні громади, що навіть територіально вдвічі ближче, ніж теперішній райцентр», – зазначив Ю. Ганущак.

Варто зазначити, що частина кандидатів до складу Конституційної комісії не була делегована своєчасно, що спричинило затримку початку її роботи. Це викликало невдоволення в деяких депутатів, і фракція «Самопоміч»

стала наполягати на створенні Конституційної комісії у Верховній Раді для прискорення роботи цієї ж комісії при Президенті. Про це, зокрема, заявив на погоджувальній раді лідер фракції О. Березюк, звертаючись до спікера В. Гройсмана. «Ви стали головою комісії, а вона досі не працює. Для того щоб прийняти відповідні закони до вересня – жовтня місяця, коли ймовірно відбудуться вибори органів місцевого самоврядування, у нас вже немає часу», – заявив О. Березюк.

Він вважає, що Конституційну комісію при Президенті варто контролювати. «Тому ми так само підтримуємо ініціативу щодо створення спеціальної Конституційної комісії у парламенті, яка, можливо, піджене конституційну групу, створену Президентом України», – наголосив народний депутат.

Щоправда, Голова Верховної Ради України вважає подібні заяви безпідставними і не вважає за доцільне створювати в парламенті окрему Конституційну комісію. Про це він сказав, коментуючи зауваження лідера фракції «Самопоміч» О. Березюка.

В. Гройсман зазначив, що Конституційна комісія при Президентові досі не розпочала роботу, оскільки пропозиції щодо її персонального складу досі не подані. За його словами, термін для подачі кандидатур, у тому числі з боку експертів і парламентарів, закінчився 12 березня. «Комісія ще не засідала, тому що немає персонального складу, а тому говорити, що вона погано працює, не зовсім об'єктивно», – наголосив спікер парламенту.

В. Гройсман попросив зосередитися на роботі однієї комісії, а не розпорошувати діяльність на різні. «Ми можемо створити хоч 50 комісій, але у жодній з них не буде кворуму», – додав він.

Проте є сподівання, що комісія запрацює результативно. І, як зазначив народний депутат А. Кожем'якін, свої перші напрацювання комісія повинна представити в кінці квітня або на початку травня. «Якщо місцеві вибори ми хочемо провести в жовтні цього року», – наголосив народний депутат.

Депутати від Блоку П. Порошенка (БПП) вважають, що основою роботи Конституційної

комісії має стати президентський законопроект поправок, який уже пройшов оцінку Венеціанської комісії. Але, як відомо, ще минуле скликання ВР і громадськість розкритикували цей документ. «Пропонувалося створити на місцях інститут представників Президента (поряд з губернаторами, посада яких після поправок до Конституції повинна стати виборною)», – зазначив экс-нардеп кількох скликань й один з авторів Основного закону Ю. Кармазін.

За його словами, виконкоми й місцева влада отримали б всю владу на місцях, а функція загального нагляду, яка була в прокуратури, переходила до представників Президента на місцях. По суті, це спроба зробити президентсько-парламентську форму правління.

Проте народні депутати від БПП запевняють, що всі раніше запропоновані Президентом норми будуть переглянуті. Спростували парламентарі й розмови про те, що в Конституції за Донбасом можуть закріпити якийсь «особливий статус» або навіть можливість створення в регіоні якоїсь вільної економічної зони зі спеціальними торговельними відносинами з ЄС і РФ. Чутки про це з'явилися після «Мінська-2».

У свій час П. Порошенко допускав можливість створення на Донбасі якоїсь вільної економічної зони. Але ніхто не говорив, що цей статус буде записаний до Конституції. Особливий же статус Донбасу прописаний у відповідному законі, який почне діяти, терміном на три роки, одразу після проведення місцевих виборів.

На думку депутатів, Україна – це унітарна та суверенна держава.

«І ніякої федералізації, прямої або непрямої, у змінах до Конституції не буде. Питання децентралізації, звичайно, буде передбачене, але воно порушувалося задовго до збройного протистояння. Органи місцевого самоврядування повинні отримати додаткові повноваження. Це європейська практика, яку ми повинні впровадити, а не жити за старими радянськими нормами», – зазначив нардеп Л. Ємець.

Погоджуються з ним і колеги по коаліції. «Це, напевно, на рівні розмов. Кожна така

пропозиція повинна детально обговорюватися. Відокремлювати якимось чином території і визначати, якими вони повинні бути, мені здається це небезпечним. Поки не закінчиться війна, вносити кардинальні зміни до Конституції щодо Донбасу, Луганщини та Криму не можна», – вважає А. Кожем'якін.

За інформацією ЗМІ, у суспільстві є сумніви щодо ефективності нової комісії. Адже попередні дві тривалий час працювали, і результат негативний. Як уже зазначалося, В. Ющенко в грудні 2007 р. утворив Національну конституційну раду, сам же її очолив, а секретарем тоді стала відомий юрист і працівник його Секретаріату М. Ставнійчук.

Більшість парламентських фракцій негативно сприймали цю ініціативу і відкрито виступали проти президентського проекту змін. Проте В. Ющенко заявляв про можливе ухвалення проекту на референдумі в обхід парламенту, але до цього не дійшло.

Після обрання Президентом В. Януковича Конституційний Суд повернув чинність Конституції 1996 р. і розширив повноваження Президента. Але В. Янукович пообіцяв удосконалення Конституції і спочатку створив Комісію зі зміцнення демократії та верховенства права, а потім і спеціальну Конституційну асамблею.

Ця асамблея мала напрацювати зміни до Конституції, які б збалансували повноваження гілок влади та посилили місцеве самоврядування. Головою комісії став перший Президент України Л. Кравчук, а її секретарем знову стала М. Ставнійчук. Представники опозиції, на знак протесту, ігнорували роботу комісії, проте до кінця 2013 р. напрацьовані зміни були майже готові.

Тепер уже нова комісія має напрацювати нові зміни. Як зазначають експерти, комісія потрібна тому, що конституційна реформа назріла – і вона необхідна. «Але все залежатиме, хто увійде до складу цієї комісії та як організують її роботу», – наголосив І. Коліушко, директор Центру політико-правових реформ.

Проте поки що невідомо, яким чином затверджуватиметься нова Конституція, чи Основний закон змінюватимуть, вносячи зміни

до діючої Конституції. У 2012 р.і Верховна Рада ухвалила закон про референдум, який давав можливість Президенту провести референдум про затвердження конституційних змін в обхід парламенту. Конституція ж передбачає, що змінювати її має право виключно Верховна Рада, а референдум може тільки затверджувати її рішення в окремих випадках. Через це опозиція застерігала, що проект Конституції В. Януковича можуть ухвалити в обхід Верховної Ради. Проте події на Євромайдані зробили неактуальною роботу Конституційної асамблеї.

У Верховній Раді нового скликання ініціювали скасування закону про референдум, який дає можливість Президенту міняти Конституцію в обхід парламенту, але далі розмов депутати не пішли та цього досі не зробили. Імовірно є сумніви щодо прийняття Верховною Радою нової Конституції. Враховуючи деякі розбіжності в поглядах членів коаліції, виглядає проблематичною перспектива зібрати понад 300 голосів для затвердження необхідного рішення. Тим не менше конституційний процес

триває (*Статтю написано з використанням інформації таких джерел: Порошенко розповів про старт реформи місцевого самоврядування і появу префектів // <http://tsn.ua/politika/poroshenko-rozpoviv-pro-start-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-i-poyavu-prefektiv-410908.html>. – 2015. – 21.02; Первые изменения в Конституцию появятся в конце апреля // <http://www.segodnya.ua/ukraine/pervye-izmeneniya-v-konstituciyu-poyavyatsya-v-konce-aprelya-598134.html>. – 2015. – 8.03; Конституційна комісія Порошенка: по третьому колу // http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2015/03/150303_constitutional_commission_vc. – 2015 – 3.03; Гройсман пояснив, чому не хоче створювати конституційну комісію в Раді // <http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/16/7061625>. – 2015. – 16.03; «Самопоміч» закликає поквантиту Конституційну комісію // <http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/16/7061614>. – 2015. – 16.03; Експерти РПП: конституційна реформа повинна бути публічною, інакше вона не має шансів // <http://www.civicua.org/news/view.html?q=2421760>. – 2015. – 10.03).*

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

Децентралізація vs федералізація: аспекти українського державотворення

Гальмування процесу мирного врегулювання воєнної ситуації на Сході України та підтримка незаконно озброєних формувань з боку Росії ускладнюють визначення перспектив розв'язання конфлікту на Донбасі. Попри мінські домовленості-2 відбувається нарощування Росією воєнної сили на східному неконтрольованому кордоні з Україною, триває щоденне періодичне обстрілювання позицій українських військовослужбовців. Втрати серед військових і мирного населення, постійні обстріли населених пунктів, розширення зони воєнного конфлікту на тлі економічної нестабільності в країні посилюють невтішні прогнози серед громадськості та експертів.

Однією з головних умов розв'язання воєнного конфлікту на Сході України російська

сторона називає федералізацію України, зокрема надання автономії так званим ДНР і ЛНР. Слово «федералізація» стало останнім часом чи не ключовим у новинах на Сході України. Останнім часом державними та недержавними інституціями Російської Федерації, окремими силами всередині країни актуалізовано тему федералізації України та проводиться відповідна підривна робота, передусім в інформаційному просторі. Варто тільки було озвучити міністру закордонних справ Росії

С. Лаврову, що російська сторона наполягатиме на федералізації України, як це стало першою вимогою сепаратистів у Донецькому й Луганському регіонах.

Дії української сторони спрямовані на збереження цілісності країни та консолідацію

українського суспільства. Одним із завдань місцевих органів виконавчої влади є донесення до населення та утвердження в суспільній свідомості тези щодо відсутності альтернативи унітарності України та неприйнятності ідеї зміни форми її державного устрою, активне інформування громадян про дії центральної влади. Зокрема, на сайті Могилів-Подільської районної державної адміністрації зазначається, що в українському суспільстві немає реальних прихильників федеративного устрою держави. «Коли відстоюють такий устрій, то мають на увазі зовсім інше. За федералізацію виступають або окремі “лідери” самопроголошених територій, щоб забезпечити собі владні повноваження (а також уникнути відповідальності за злочини), або підтримувані Росією антиукраїнські, антидержавницькі сили. Частина населення в південно-східних регіонах, яка підтримує федералізацію, або не розуміє, про що йдеться, або приховує цим словом сепаратистські настрої. Однак після анексії Криму та російської агресії на Сході України ці ідеї, цілком резонно, сприймаються як відверто антиукраїнські», – зазначено в повідомленні райдержадміністрації.

На сьогодні на підтримку федералізації України виступають переважно російські політики та підконтрольні російській пропаганді ЗМІ. Не є новим, коли прихильники федералізації інколи наводять аргументи, що в минулому ідеї федералізації підтримувалися М. Драгомановим, М. Грушевським,

С. Подолинським, учасниками Кирило-Мефодіївського братства («федерація слов'янських народів»). Проте слід зазначити, що ними федералізація розглядалася як засіб державотворення для України, адже незалежної Української держави тоді не існувало. Ішлося, власне, про федералізацію Російської імперії, у якій Україна мала б отримати широкі права як суб'єкт федерації. В. Чорновіл також говорив про можливість федерального устрою України, маючи, однак, на увазі те, що адміністративно-територіальний поділ держави не відповідає етнографічним зонам, які склалися історично (Полісся, Поділля, Слобожанщина тощо).

Ці історичні аспекти у своїх роботах розкрив доктор історичних наук, професор Києво-Могилянської академії, співробітник Інституту археології НАН України Л. Залізняк. На його переконання, помилково до українських федералістів дехто зараховує М. Костомарова, М. Драгоманова, М. Грушевського. Ці науковці й політики ніколи не були прибічниками федерального устрою самої України. За часів чергового українського відродження вони закликали до зміни колоніальної залежності України від Москви та Петербурга на федеративний союз із Росією на засадах рівності та братерства. Фактично такий федеративний зв'язок з імперським центром являв собою перехідну фазу на шляху до повної незалежності України. Невипадково в 1917 р. усі українські партії на чолі з М. Грушевським були за федерацію з Росією, а вже з наступного 1918 р. усі вони стали переконаними самостійниками¹.

На думку більшості експертів, сьогодні в ситуації, яка склалася в Україні, поняття «федералізація» використовують виключно для прикриття сепаратизму, намірів розхитати, розвалити Українську державу. Оскільки на Сході України живе на власних землях не якийсь окремий народ, а етнографічна група українців – слобожани, то за європейськими нормами їх відокремлення зветься не федералізацією, а розчленуванням єдиного цілого, тобто сепаратизмом. У цивілізованій Європі це явище не є предметом дискусій ні в парламенті, ні в мас-медіа, як в Україні. Сепаратизм є одним з найтяжчих державних злочинів, бо загрожує будь-якій нації неминучим громадянським конфліктом².

На цей момент Конституцією України передбачено унітарний устрій держави. Тобто заклики до федералізації є закликами до зміни устрою держави, затвердженого в Основному законі України. У найкращому випадку такі заклики можна розглядати як

¹ Залізняк Л. Л. Україна між Сходом і Заходом. Про витоки і суть російсько-української війни 2014 р. – К., 2014. – С. 73.

² Там само. – С. 74.

дискусію щодо конституційної реформи. Разом з тим внесення змін до Конституції є тривалим процесом і не може бути результатом рішення лише одного з регіонів, адже такі утворення формально не володіють суверенітетом, правом одностороннього виходу зі складу держави й самостійної участі в міжнародних відносинах.

Унітарна держава – це форма державного устрою, у якій частини держави є адміністративно-територіальними одиницями та не мають статусу державного утворення. В унітарній державі функціонують єдині для всієї країни вищі органи державної влади, правова система, Конституція, Збройні сили. У Конституції України записано, що Україна – унітарна держава. До її складу входять 24 області, два міста республіканського значення (Київ і Севастополь) та Автономна Республіка Крим (Крим і Севастополь є тимчасово окупованими Російською Федерацією територіями). Ніяких інших утворень у її складі немає. Унітарний статус України закріплено ст. 2 розд. I Конституції України. Правом ініціювати зміни цього розділу наділені Президент України або не менше 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Ухвалювати такі зміни теж має конституційна більшість Верховної Ради – із затвердженням їх на Всеукраїнському референдумі (ст. 156 Основного закону), який призначає Президент України.

Слід зазначити, що коли говорять про Україну, то фактично мається на увазі цілком протилежне – перетворення унітарної держави у федеративну шляхом зміни Конституції та проведення відповідних законодавчих реформ. В Україні, на відміну від Росії, немає адміністративних одиниць, виокремлених за національною ознакою. Відповідно, немає національних меншин, єдиною батьківщиною яких є територія України. Виняток становлять кримські татари, які проживають у тимчасово окупованому Криму.

Федерація – це форма державного устрою, у якій частини федеративної держави є державними утвореннями та володіють певною політичною самостійністю (суб'єкти федерації можуть мати власну, але узгоджену

з федеральною конституцією, власні органи влади, систему законодавчих, виконавчих і судових органів). Отже, федералізація – це зміна устрою держави на федерацію або процес об'єднання незалежних суб'єктів (земель, штатів, регіонів) у федерацію і створення надсуб'єктних органів управління. Приклади таких федеративних держав: Австралія, ФРН, ОАЕ, США. Близькими до суб'єктів федерації можуть бути автономні утворення деяких унітарних держав (наприклад, Автономна Республіка Крим).

Федерацію треба відрізнити від конфедерації, що являє собою міжнародно-правовий союз суверенних держав, наприклад Європейський Союз (Швейцарська Конфедерація, попри історичну назву, є федерацією). Швейцарська Конфедерація – це союз кантонів, об'єднання яких розпочалося ще наприкінці XIII ст. Німеччина була утворена шляхом об'єднання земель у другій половині XIX ст., її федеративний устрій зберігся при переустановленні держави після Другої світової війни. У 1777 р. 13 штатів у Північній Америці прийняли Статті Конфедерації і вічного союзу і започаткували Сполучені Штати Америки. У 1952 р. сім шейхств Аравійського півострову об'єдналися, створивши спільні органи влади. Так було закладено основу Об'єднаних Арабських Еміратів.

Із самої етимології слова «федералізм», що походить від латинського *foedus* – договір, можна зрозуміти, що федерації виникають унаслідок домовленості окремих територіальних одиниць об'єднатися в один політичний союз – державу, зазначають експерти. На думку фахівців з галузі права І. Коліушка, Я. Журби, федерації з'явилися у світі внаслідок процесу об'єднання різних територіальних утворень в одну державу, тому ідеєю федеративного устрою є інтеграція. Однак із часом у деяких країнах поняття «федералізм» почало застосовуватися маніпулятивно, номінально, для позначення процесів, які за своєю суттю не мали нічого спільного з федеральним устроєм. Наприклад, федералізм став ширмою для насильницької інтеграції – завоювань. Радянський Союз, номінально федеративна держава, вважався

заснованим 30 грудня 1922 р., коли деякі майбутні союзні республіки начебто уклали договір про об'єднання. Насильницькою інтеграцією в минулому пояснюється й те, що Росія сьогодні називається федерацією. Парадокс сьогоденного федеративного устрою в цій державі полягає також у тому, що федеральна влада в РФ є дуже централізованою. Реальний федеративний устрій і сильне централізоване управління є малосумісними поняттями.

Прикладом, коли країна з унітарної перетворюється у федеративну, є Бельгія. 1830 р. вона стала суверенною державою, відокремившись від Нідерландів, на основі конфесійної ідентичності. У 1992 р. Валлонія, Фландрія і Брюссель стали складовими частинами федерації. Тут федералізм був спробою розв'язати проблеми співжиття двох корінних національних спільнот – валлонів і фламандців. Однак навряд чи цю спробу можна розцінювати як вдалу, адже Бельгія останні роки перебуває на межі розпаду.

Федеральний устрій Російської Федерації насправді є фікцією, оскільки суб'єкти федерації істотно обмежені в правах. Так само як фікцією була конфедерація Союз Радянських Соціалістичних Республік. Будь-які спроби активізації питання федералізації ряду регіонів Росії отримують жорстку реакцію з боку російських силових структур. Як відомо, у серпні минулого року російська влада жорстко зупинила марші за федералізацію Сибіру та Кубані, водночас офіційний Кремль наполягає на федералізації українського Донбасу. Напередодні маршу його організаторів було затримано й направлено в Центр із запобігання екстремізму. Організаторів маршу за федералізацію Кубані внесено до Федерального списку екстремістів і терористів.

«Пропозиція перетворити Україну – унітарну країну – у федерацію позбавлена здорового глузду. Фактично вона означає дезінтеграцію країни. Навіть з точки зору формальної логіки, для цього спочатку повинні з'явитися суб'єкти майбутньої федерації. Тож про федералізм в Україні апіорі неможливо вести мову. Лише про маніпулятивне використання цього поняття

для прикриття якихось інших процесів. Насправді вкрай небезпечних для єдності країни процесів», – підкреслили експерти.

У суспільно-історичному контексті Україна ніколи не була державою з федеративним строем, проте була частиною федерації, хоча і формальної. За словами голови Українського інституту національної пам'яті В. Вятровича, Україна була в складі Радянського Союзу, який прагнув на початку бути федерацією. Але насправді це була унітарна імперія, у складі якої Україна була колоніальною територіальною одиницею. «На сьогодні питання федералізації України – це не природне проростання внутрішніх запитів українців. Це питання провокується проросійськими силами з бажанням не стільки федералізувати, а більше розірвати Україну», – переконаний В. Вятрович.

На переконання фахівців, коли йдеться про ідею «федеративної» України як про політичну самостійність територіальних одиниць, це знову ж таки не має нічого спільного з устроєм існуючих федеративних держав. Коли суверенні утворення об'єднувалися в одну федерацію, то право приймати політичні рішення, власне, і було тим, що вони делегували новоствореній державі. Після об'єднання члени федерації в зовнішній, безпековій та інших політичних сферах можуть говорити лише єдиним голосом. Крім політичної самостійності, члени федерації делегують також частину бюджетних надходжень для утримання інституцій, що виникають для виконання державних функцій. І більше нічого вони не делегують. Інші кошти та повноваження залишаються на рівні членів федерації.

Відомо, що сучасна Україна, як і будь-яка інша держава світу, не є однорідним національно-державним утворенням. Водночас коли порушується питання про федералізацію України, то мається на увазі розв'язання якоїсь проблеми. Ті, хто ставить питання про федералізацію, цю проблему не формулюють чітко. Експерти стверджують, що навіть теоретично федералізація не може розв'язати культурних, мовних, релігійних, етнографічних, національних питань. Навпаки, через зовнішнє «підігрівання» слугувала б основою для

поглиблення розколу та ослаблення Української держави.

Отже, про федералізацію України з позицій державотворення, м'яко кажучи, говорити не можна.

На сайті Могилів-Подільської районної державної адміністрації (http://rda.m-p.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=4211&Itemid=106) наведено такі аргументи проти федералізації України:

1. Замість того щоб зняти протиріччя, федералізація може посилити розкол країни, оскільки передбачає більшу культурну, економічну і навіть політичну замкнутість регіонів та, відповідно, загострення суперечностей між ними на ґрунті героїзації різних за поглядами історичних осіб, культурної та економічної орієнтації, різності традицій, мови, конфесійної належності тощо.

2. Федеративні країни формуються внаслідок інтеграційних процесів, що охоплюють певні національно-територіальні утворення, а не в результаті поділу держави.

3. Федералізація в Україні не має жодних економічних чи національних передумов. Попри культурні розбіжності, у нас немає економічно самодостатніх регіонів чи національно-територіальних одиниць, які могли б аргументовано претендувати на окремішність.

4. Сьогодні переважна більшість суверенних держав світу, а особливо європейських, є унітарними.

5. Сучасні опитування громадської думки вказують на непопулярність ідеї федералізації України. Лише 12–15 % українців підтримують таку ідею (явно не розуміючи, що насправді за цим стоїть, або маючи на увазі сепаратизм).

6. Федералізація призвела б до збільшення рівня бюрократії в регіонах, а в умовах корупції – до розкрадання коштів на регіональному рівні.

До вищезазначених аргументів доцільно додати твердження В. Гнедашева, директора Якимівського районного історико-краєзнавчого музею. За його словами, протилежність федералізації – сепаратизм. Його пряме значення – відокремлення, від'єднання. «Основним і

ключовим підґрунтям для цього процесу є націоналізм. В Україні цей процес розпочався з Криму й Донбасу. Однією з причин називають мовне та національне питання. Та це тільки привід для сучасних проявів сепаратизму в цих регіонах. Насправді – поділ інтересів певних кіл, які бажають більшої влади персонально для себе. Хтось, вважаючи себе лідером, бажає керувати областю, хтось районом, а кому достатньо й мерства. Набираючи так званих активістів, у суспільстві через провокації спричиняють дестабілізацію. Перш за все під національними гаслами (“наших б'ють”). В історії за приклад може служити Нагірний Карабах. Почалося з того, що на національному підґрунті начебто було вбито дитину. Маленька іскра розпалила велику війну», – зазначив він.

Не припускає будь-яких переговорів чи навіть розмов щодо можливої федералізації України і экс-президент України Л. Кучма. «Мета його (Путіна. – Прим. авт.) одна – позбавити Україну права на самостійну внутрішню і зовнішню політику. Це спроба загнати нашу державу в “сіру зону”, щоб зберегти політичний та економічний вплив на неї. Тим самим Кремль фактично визнає, що використовує ситуацію на Донбасі для тиску на Україну», – зазначив Л. Кучма.

Водночас экс-президент наголосив, що федералізація України не менш небезпечна, ніж військова агресія. За його словами, у нинішніх умовах вона означатиме руйнування держави.

«Небезпека федералізації щодо Донбасу полягає в тому, що вона не враховує інтересів простих громадян. Нею хочуть скористатися у власних інтересах самозвані “регіональні лідери”. Наслідки цього вже добре видно на прикладі катастрофічної ситуації в ДНР та ЛНР. Це наочний негативний приклад загрози федералізації для української державності», – резюмував він.

Ключовим меседжем экс-президента України Л. Кучми є те, що федералізація передбачає форсування органів влади суб'єктами федерації, на які Москва може здійснювати вплив напямую, особливо в південно-східних регіонах. Через суб'єкти федерації робитимуться спроби блокувати євроінтеграційні прагнення України.

Мета цього – посилення сепаратистських тенденцій і розкол України. «Навмисно загострюватимуться штучні проблеми: мови національних героїв, культурної орієнтації, тлумачення історичних подій, освіти тощо. Крім того, заяву президента РФ В. Путіна про необхідність федералізації України не можна розглядати як шлях до врегулювання ситуації на Донбасі. Це відвертий ультиматум», – заявив він.

Небезпека федералізації щодо Донбасу полягає в тому, що вона не враховує інтересів простих громадян. «Люди не розуміють, що вкладається в поняття федералізація. Цей термін на сьогодні є політичною спекуляцією, яким маніпулює російське керівництво, щоб впливати на українців», – зазначає Ю. Якименко, директор політико-правових програм Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова. Він підкреслює, що федералізація – це союз абсолютно самодостатніх утворень, які об'єднуються в одну державу. В українському варіанті за федералізацію виступають регіони, які не можуть самі себе забезпечити.

Більше того, аналітики переконані, що стати окремими федеральними частинами прагнуть області, де окремі представники фінансово-промислових груп протягом останніх чотирьох років отримували з Києва значні фінансові вливання. Як зазначив експерт Асоціації міст України О. Слобожан, на сьогодні олігархічні групи на Сході України підхопили нав'язану Росією ідею федералізації України та підтримують сепаратистські настрої через те, що побоюються наслідків реформування системи місцевого самоуправління, концепцію якого на початку квітня представив українській уряд. «Політиків і бізнесменів у східних регіонах, які раніше заробляли на бюджетних трансферах, це не влаштовує, коли все за справедливістю і більше фінансового ресурсу залишається у містах, селах, райцентрах, а не централізовано відправляється в Київ, а потім з центру в область, де губернатор і його оточення “розпилували” на своє бачення», – зазначив експерт. Більше того, експерт переконаний, що федералізація стане причиною ще більшого

зубожіння українців, адже територіальним громадам прийдеться своїми податками фінансувати не один центр, а два. «Ні районному, ні сільському голові, ні бабусі в селі не вигідно, щоб, крім київського, з'явився ще один центр у Донецьку, до прикладу, і всі вони забирали їхні податки. Їм важливо, щоб гроші залишалися на місцях в їхніх громадах», – підкреслив він.

На противагу будь-яким спробам Кремля нав'язати українській стороні федералізацію як шлях розв'язання воєнної ситуації на Сході України українська влада пропонує провести децентралізацію. Децентралізація – це процес передачі повноважень з центрального на регіональний рівень. Президент України П. Порошенко, користуючись консенсусною підтримкою найбільших політичних сил в Україні, пропонує провести реформу, спрямовану на децентралізацію влади. Відповідні заходи передбачені в проекті конституційної реформи, яка ініційована главою держави.

На переконання Президента України, децентралізація влади дасть можливість урахувати місцеву специфіку регіонів, зокрема й у питаннях віри, історичної пам'яті, мови, релігії, етнічних традицій.

У проекті Конституції України передбачено три адміністративно-територіальні одиниці: 1) регіони; 2) райони; 3) громади. Кількість та назви регіонів залишаються незмінними і відповідають кількості та назвам областей. Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування, відповідно, сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий комітет ради, головує на його засіданнях. Голова райради, якого обирають зі складу депутатів, очолює її виконавчий орган. Райрада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.

Президент України пропонує ліквідувати вертикаль державних адміністрацій. Тобто скасувати посади голів держадміністрацій. Натомість має з'явитися новий інститут – представники Президента України, які призначатимуться в регіонах і районах.

Формально повноваження представників Президента України значно зменшені порівняно з повноваженнями нинішніх голів державних адміністрацій.

Відповідно до законопроекту, представники Президента України здійснюють нагляд за виконанням Конституції та законів України на відповідній території, за дотриманням прав і свобод людини. Вони також спрямовують й організують діяльність усіх територіальних органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного і військового стану.

Децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку території.

Передбачається й бюджетна децентралізація. Тобто передання повноважень і відповідальності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування. Ідеться, зокрема, про передачу відповідних фінансових ресурсів через запровадження місцевих податків або закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами.

Отже, на переконання української влади, найбільш оптимальним варіантом форми державного устрою для України є унітарна республіка з розширеним переліком делегованих повноважень регіонам, що має сприяти підвищенню рівня життя громадян і викоріненню тенденції сепаратизму; розвиненню почуття єдності між усіма українцями, консолідації громадян і політичній стабілізації.

Таку позицію офіційного Києва підтримують і більшість експертів. За словами експерта Асоціації міст України О. Слобожана, реальна децентралізація все вирішить. Дійсно, відчувається гостра потреба в децентралізації влади, щоб місцеві громади самі вирішували, куди спрямувати кошти, які самі заробили. Адже за режиму В. Януковича в Україні була занадто централізована влада і всі рішення фактично приймалися декількома людьми в Києві. «На сьогодні голова селищної ради не може прийняти на роботу бухгалтера без узгодження з держказначейством. Потрібно їхати на поклон туди і домовлятися. Звісно, людям це не

подобається. Реформа з децентралізації влади скасує все це», – сподівається експерт.

Про це ж запевнив і Голова Верховної Ради В. Гройсман. Зокрема, він заявив, що на сьогодні уряд предметно займається тим, щоб запропонувати систему управління, яка дасть змогу Україні та кожному її регіону успішно розвиватися. «Ми пропонуємо, що б на рівні обласної і районної рад були виконавчі комітети. Щоб люди вибирали обласну чи районну раду, а ці ради вибирали собі голову, який візьме на себе функцію з управління територією», – повідомив він. Цю модель Україна запозичила в Польщі.

Уряд має намір призначити в кожній області України урядового уповноваженого, який займатиметься питаннями децентралізації. Про це повідомив віце-прем'єр-міністр України, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. Зубко. «Він буде займатись саме питаннями алгоритму проведення децентралізації. Це дасть можливість місцевим громадам мати безпосередній зв'язок з урядом», – зазначив він.

Питання федералізації чи децентралізації в розв'язанні воєнної ситуації на Сході України порушується і в громадсько-політичному середовищі за межами України. Це були ключові питання, що стояли на порядку денному першого засідання конференції Future Business Ukraine. Ведучий Р. Лінднер (Rainer Lindner), голова Німецько-українського форуму і керівник Східного комітету німецької економіки намагався з'ясувати в учасників дискусії, як можна зберегти Україну єдиною державою. Зокрема, присутні на цьому заході экс-президент України В. Ющенко й радниця нинішнього Президента П. Порошенка М. Ставнійчук з великим скепсисом поставилися до федералізації як шляху розв'язання воєнної ситуації на Сході України. Колишній президент України В. Ющенко, зокрема, більш різко висловився з цього питання: «Є кілька шляхів до руйнування України. Автономія і федералізація входять до їх числа».

У свою чергу німецькі учасники, у тому числі депутат бундестагу (нижня палата

парламенту Німеччини) К.-Г. Вельман (Karl-Georg Wellmann) і колишній міністр фінансів П. Штайнбрюк (Peer Steinbrück), виступили за неупереджений підхід, який зробив би можливими реформи.

Водночас німецькі учасники зустрічі надали схвальну оцінку намірам офіційного Києва провести децентралізацію влади. На їхнє переконання, перерозподіл владних повноважень між Києвом і регіонами могло б піти на користь Україні в цілому і стати новою моделлю її розвитку.

Не отримала підтримки ідея проведення федералізації України також і серед її громадян. Так, згідно з останнім соціологічним опитуванням, проведеним у минулому році групою «Рейтинг» на замовлення Міжнародного республіканського інституту, лише 14 % українців вважають, що Україна має прийняти федеративну форму управління. «Ми також проводили таке опитування ще в грудні 2013 р., коли все було спокійно, то цифра була приблизно такою ж: усього 10–15

% українців підтримували ідею федералізації. Більшість – за унітарну державу», – констатує директор політико-правових програм Центру ім. О. Разумкова Ю. Якименко.

Дані соціологічного опитування групи «Рейтинг» збігаються з результатами дослідження, проведеного вченими Оксфордського університету. Дані цього опитування публікує Телеканал новини «24» (http://24tv.ua/news/showNews.do?lishe_4_zhiveliv_donbasu_hochut_priyednannya_regionu_do_rosiyi_the_washington_pozt&objectId=541283). Більшість жителів Донецької та Луганської областей (територій, які не контролюються бойовиками) виступають проти приєднання Донбасу до Росії чи визнання регіону «незалежним». Тридцять два відсотки опитаних підтримують унітарну форму правління в Україні, але з децентралізацією влади. Менше 5 % готові до кроків, які приведуть до поділу країни. Також непопулярним виявився варіант федеративного устрою (10 %) (рис. 1).

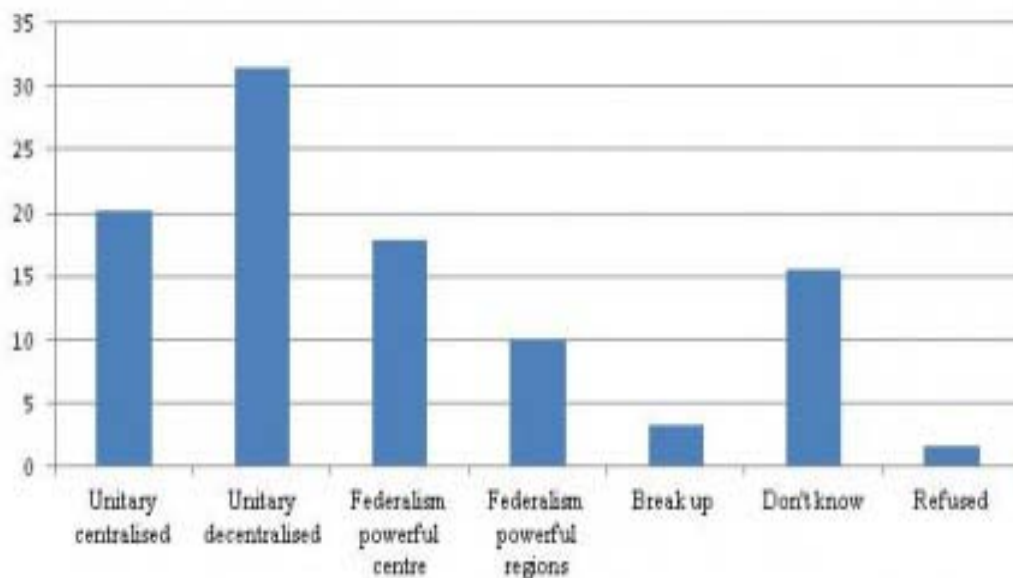


Рис. 1. Результати опитування групою «Рейтинг» щодо федералізації України

Щодо питання про статус Донецька й Луганська більшість респондентів вважають, що вони повинні залишатися обласними центрами в складі України (51 %). Автономію Донбасу в складі України підтримує не більше 20 %. Лише незначна кількість респондентів підтримує незалежність або приєднання Донбасу до Росії (6 і 4 % відповідно) (рис. 2).

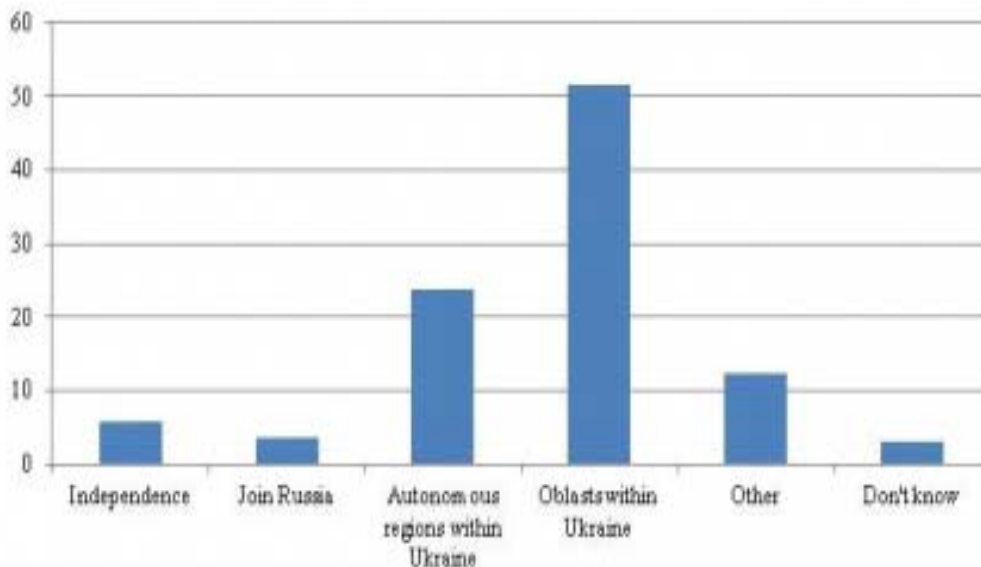


Рис. 2. Результати опитування групою «Рейтинг» щодо статусу Донецька та Луганська

Відповідаючи на питання, як має відреагувати українська влада на вимоги сепаратистів щодо Донбасу, тільки 13 % респондентів згодні на відділення від України. Разом з тим 38 % респондентів виступають за більшу автономію регіонів, а 18 % вважають, що Україна повинна збільшити використання військової сили (рис. 3).

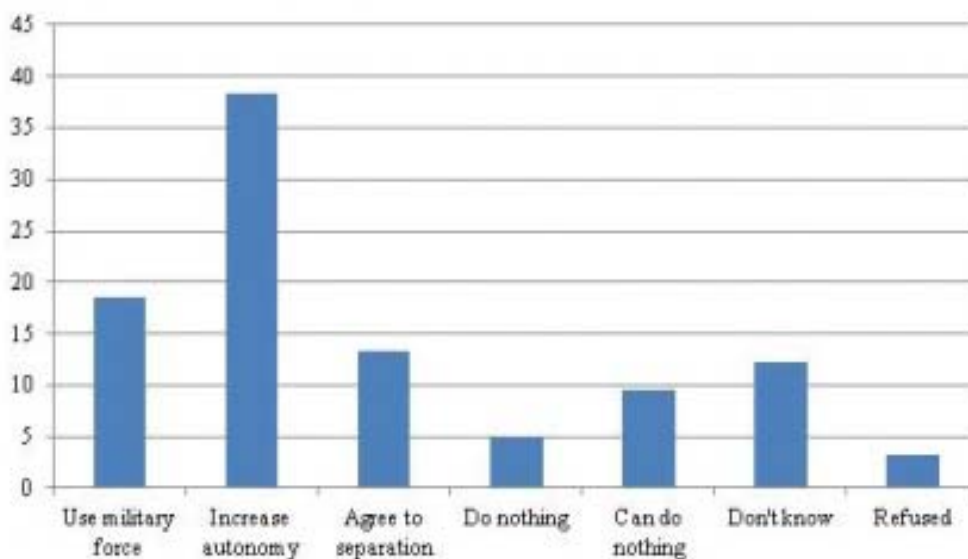


Рис. 3. Відповіді на питання «Як має відреагувати українська влада на вимоги сепаратистів щодо Донбасу?», яке було поставлено під час опитування жителів Донецької та Луганської областей групою «Рейтинг»

Автори дослідження зазначають, що в обох регіонах респонденти були більш схильні вибирати розширену автономію, ніж відділення від України, особливо це відзначають у Луганській області. «Таким чином, будь-яка спроба поширити конфлікт за межі окупованих зон дуже ризикована для сепаратистів. Незважаючи на глибокі і серйозні проблеми, з якими стикається український уряд, очевидно, що сепаратистський варіант має незначну підтримку», – пише видання.

В опитуванні взяло участь близько 900 респондентів у південних і східних регіонах України, які не контролюються бойовиками.

З огляду на російську політику нав'язування Україні федералізації як нібито єдиного шляху розв'язання воєнної ситуації на Сході України актуалізується завдання із вжиття заходів убезпечення від оманливих ідей. Доцільно було б проводити серед громадян інформаційно-роз'яснювальну кампанію, що саме криється під російським тлумаченням поняття «федералізації України».

Центр медіа-комунікацій «Нова Україна» в партнерстві з інтернет-виданням «Телекритика» в рамках реалізації проекту моніторингу інформаційних технологій Media Transparency провів дослідження. Проект Media Transparency включає моніторинг й аналіз інформаційних технологій, які сьогодні присутні в медіа-полі України. Дослідження передбачало проведення моніторингу регіональних ЗМІ (247 видань) у період з 7 квітня по 18 травня 2014 р. на предмет використання слів «федералізація» та «децентралізація». Оптимістична тенденція очевидна: у травні минулого року спостерігалось, як «децентралізація» витісняє «федералізацію» в ЗМІ. Детальний моніторинг показує важливість питання юридичної грамотності суспільства в цілому – як медіа, так і ключових спікерів. Ці два слова – «федералізація» та «децентралізація», які заповнили політичні тексти та дискусійні майданчики, незважаючи на схоже закінчення, мають кардинально різне значення, особливо з точки зору відповідальності перед законом. Дослідження показало, що, на жаль, подекуди зміст цих двох понять залишається загадкою:

незважаючи на часте вживання, роз'яснювальна робота з приводу значення цих слів ні для ЗМІ, ні для громадян на початковому етапі не проводилася.

За проаналізований період 247 газет, що потрапили в моніторинг, написали 3 тис. 655 унікальних текстів, де обговорювалося питання федералізації/децентралізації. У цих текстах майже вдвічі частіше використовується термін «федералізація». Найчастіше обидва слова вживали ЗМІ в кризових областях – Харківській, Донецькій і Луганській. У відсотковому відношенні найбільше текстів про «федералізацію» публікували ЗМІ Запорізької області, у Дніпропетровській ж, навпаки, «децентралізація» використовується вдвічі частіше «федералізації». Разом з тим досить часто обидва слова вживалися паралельно.

Дослідження виявило негативну тенденцію щодо підміни понять, що могло позначитися на громадській думці. Моніторинг говорить про те, що у вживанні цих термінів були проблеми. Зокрема, обидва терміни протягом минулої весни активно вживалися в регіональних ЗМІ у вигляді цитат, у яких, на жаль, не завжди вживався так званий бекграунд з поясненням. Детальний моніторинг показує, що в близько 20 % випадків вживання і тим, і другим терміном описувалися однакові явища, у ще близько 15 % випадків у текстах відбувалася фактична підміна понять, тобто «федералізація» роз'яснювалася фактично як децентралізація. Це підштовхує до питання: а чи є українське суспільство поінформованим щодо різниці в значеннях цих двох слів?

Як показав детальний аналіз, джерелом терміна «федералізація» часто є центральні ЗМІ або події загальноукраїнського значення (близько 65 %), але 35 % текстів із використанням цього терміна є результатом роботи регіональної преси. «Децентралізація» частіше приходиться у регіони з джерел українських загальнонаціональних ЗМІ (82 %) і має, відповідно, менший показник публічного обговорення в регіонах. Це відображає реалізацію «порядку денного», який формує центральна та регіональна влада.

Висновок дослідження не дуже втішний, хоча оптимістичний. Ідея «федералізації» на якийсь час захопила порядок денний у регіональних ЗМІ, де в умовно кожній п'ятій статті відбувалася підміна понять. У цьому контексті доцільно ставити питання щодо юридичної грамотності українського суспільства. Разом з тим висхідна тенденція використання слова «децентралізація» показує переростання дискусії в конституційне, законне русло, насамперед за рахунок «сигналу» зі столиці держави. Підтримка дискусій на регіональному рівні про детальні плани щодо децентралізації зможе перевести порядок денний політичної дискусії в регіонах у русло, передбачене Конституцією України: як у її основних положеннях, так і в питанні внесення змін до Основного закону, тобто конституційної реформи.

Таким чином, активізація чи нав'язування українському суспільству ідеї федералізації України за планами російської сторони як шляху розв'язання воєнної ситуації на Сході України передбачає одну лише мету – послаблення української державності та встановлення зовнішніми силами контролю над нею. Ідея федералізації України породжена не етнічним розмаїттям населення, що мешкає на її території, не європейськими стандартами чи демократизацією українського суспільства, а бажанням послабити молоду державу за старим імперським принципом «розділяй і володарюй»³.

Федералізація України за сценарієм російської сторони не є прийнятною для українського суспільства та Української держави, оскільки не є розв'язанням воєнної ситуації на Сході України. Федералізація України не менш небезпечна, ніж військова агресія. Як зазначив А. Піонтковський, провідний науковий співробітник Інституту системного аналізу РАН, В. Путін захопив ці території та використовуватиме їх. «Нова лінія Путіна – задушити Україну не прямою війною, а економічними, політичними засобами і грою з нею в кицьки-мишки, у так звану територіальну цілісність України», – зазначив він.

³ Там само. – С. 71.

Як відомо, російська сторона в переговорному процесі наполягає на федералізації шляхом фіксування кордонів з урахуванням того, що вже захопили незаконно озброєні формування. Фактично В. Путін пропонує створити друге Придністров'я, тобто формально територія має залишатися в складі України, а реально там легалізуються так звані «самопроголошені республіки».

Можливо тому західні оглядачі висловлюються про свої наміри бачити Україну без Луганського й Донецького регіону, але сильною та стабільною. Зокрема, у виданні Rzeczpospolita А. Таляг наголошує, що подальший збройний наступ Росії на Україну міг би закінчитися для Москви катастрофою. «Україна все ще має шанси побудувати прозахідну державу з вільною ринковою економікою. Навіть без Криму, Донбасу і Луганська може бути справним організмом, який контролюватиме дії Росії в цій частині регіону. Тим часом Україна з Донбасом, а навіть з Кримом, але схильна до дестабілізації, слабка, у підвішеному стані між Заходом і Сходом, стає для Польщі радше обтяженням, ніж союзником», – підкреслив він.

Проте це лише деякі з варіантів можливого виходу зі складної ситуації, але які навряд чи дадуть бажаний результат. Російська агресія розпочалася не з метою відокремлення Луганського й Донецького регіонів від України. Агресивна політика Росії спрямована на щонайбільше послаблення української державності в цілому, можливо, з метою лише формального її існування. Її окреслив лідер ЛДПР В. Жириновський, депутат Держдуми РФ. «Потрібно із силою, жорстко захоплення робити, щоб “Новоросія” повернулася до Росії, а Галичина зі Львовом пішли назавжди, і буде маленька така держава, а слово “Україна” перестане існувати», – підкреслив він. Ці слова прозвучали як наслідок тієї політики, яку В. Путін проводить по відношенню до України.

Г. Васадзе, грузинський політолог, переконаний, що кінцева мета В. Путіна – реалізація проекту «Новоросія» з контрольованою владою в Києві. Судячи з того, що робить президент Росії, у нього в

планах поділ України. Програма максимум В. Путіна – створення трьох держав. Перша – Новоросія – має стати практично частиною Росії, повністю інтегруватися в РФ. Друга – власне Україна з центром у Києві, яка об’єднує декілька прилеглих областей. Третя – Галичина, куди будуть «витіснуті» всі національні сили України і від якої путінські Новоросія і Україна відмежуються залізною стіною. «Але це програма максимум Путіна, програма мінімум – зачепитися за Луганськ і Донецьк, створити там анклав типу абхазького і придністровського, які будуть активно заважати Україні рухатися в напрямку Заходу. Це життєво необхідно Путіну. Навіщо? Тут не тільки психіатричний аспект, його система вимагає не допустити виникнення вільного “руського світу”. Сьогоднішня Україна – альтернативний центр, який знищить систему, і він це розуміє. У нього на маленьку Грузію була настільки хвороблива реакція, а тут велика вільна країна на кордонах його енергетичної імперії», – зазначив політолог.

Єдине, що, на думку експертів, може дійсно переломити ситуацію, так це те, що український народ просто не хоче бути частиною Росії, він хоче бути незалежним. І поки це залишатиметься баченням українського народу свого майбутнього – Україна переможе. І жодні проекти федералізації не виявляться успішними.

Є люди, які готові боротися за незалежність і існування соборної України навіть ціною власного життя. Є реальні подвиги. І реальні герої. Просто країна, на жаль, мало про них знає. Більшість із них пишаються, що захищають свою Батьківщину, але те, що це війна за Україну, розуміють не всі, хто не на передовій. У цьому контексті співзвучними стали слова автора знаменитого «Фауста» Й. Гете:

«Лиш той життям і щастям володіє,
Хто їх виборює щодня...»

(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: Могилів-Подільська районна державна адміністрація (http://rda.mp.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=4211&Itemid=106); ОВД-Инфо (<https://ovdinfo.org>); Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна» (<http://newukraineinstitute.org/new/404>); Euro.ua (<http://euro.ua.com/ukraine/society/2750-nuzhna-li-ukraine-federalizatsiya>); U1.ua (<http://news.u1.ua/ua/svit/696982>); Телеканал новин «24» (http://24tv.ua/news/showNews.do?pislya_stilkoh_smertey_za_teritorialnu_tsilisnist_zayavi_pro_federalizatsiyu_nepriynyatni_gopko&objectId=541317); Вибір народу України (<http://vybory.osp-ua.info/svituavybory-idxnews-36473.html>); TSN (<http://ru.tsn.ua/analitika/tri-ukrainy-putina-383645.html>).

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент України П. Порошенко підписав Указ про створення Конституційної Комісії, яка розроблятиме зміни до Основного закону.

Комісія створюється з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо вдосконалення Конституції України з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства. Передбачається, що до цієї роботи будуть залучені представники різних політичних сил, громадськості, вітчизняних та міжнародних експертів, зазначається в документі.

«Підписанням цього Указу розпочинається новий дуже важливий етап конституційної реформи», – зазначив П. Порошенко під

час підписання документа і запевнив, що як Президент максимально сприятиме залученню до процесу найкращих фахівців та найавторитетніших політиків.

«Не маю жодного сумніву, що рішення щодо зміцнення судової гілки влади, її незалежності, рішення про антикорупційні кроки влади мають бути доповнені дуже важливою складовою – реформою місцевого самоврядування, реформою про децентралізацію влади», – наголосив глава держави.

Початок конституційної реформи Президент назвав тривалим, важливим та необхідним процесом. «Маємо зберегти цілісність, соборність України. Ніякого шансу не залишити

тим, хто прагнув так званої федералізації, а насправді – розколу України», – наголосив він.

«Це також необхідно для того, щоб політики виконали свої зобов'язання і як Президент виконав свої обіцянки щодо прийняття рішень про децентралізацію влади, передачу її на місця – територіальним громадам», – сказав П. Порошенко, зауваживши, що разом зі збільшенням повноважень збільшиться і відповідальність місцевої влади.

Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Основного закону, комісія утворюється як спеціальний допоміжний орган при Президентові України. Як зазначається в Указі, депутатські фракції, групи у Верховній Раді, Кабінет Міністрів, Верховний та вищі спеціалізовані суди, Рада суддів, асоціація органів місцевого самоврядування, Національна академія наук України, Нацакадемія правових наук, вищі юридичні навчальні заклади та наукові установи, правничі громадські об'єднання, відповідні міжнародні організації мають до 12 березня поточного року подати пропозиції щодо кандидатур, які представлятимуть їх у Конституційній Комісії.

Указом Президента також затверджено Положення про Конституційну Комісію, у якому визначено завдання, порядок та форма її роботи, обов'язки і завдання голови та секретаря.

Засідання комісії проводитимуться за потребою, але не рідше одного разу на два місяці. Рішення приймаються більшістю голосів присутніх на засіданнях членів комісії шляхом відкритого голосування. Всі напрацювання реалізовуватимуться шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесенням на розгляд Верховної Ради відповідних законопроектів.

Указ набирає чинності з дня його опублікування (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/news/32398.html>). – 2015. – 3.03).

Після обговорення на засіданнях судових палат Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ

було запропоновано включити до складу Конституційної Комісії секретаря пленуму ВССУ, суддю, кандидата юридичних наук, доцента кафедри цивільного процесу, заслуженого юриста України Д. Луспеника.

Про це «ЗіБ» повідомили у ВССУ.

Нагадаємо, своїх представників до складу комісії слід було запропонувати до 12 березня. Очолюватиме Конституційну Комісію Голова Верховної Ради України В. Гройсман (*Закон і Бізнес* (http://zib.com.ua/ua/115048-vss_viznachivsyia_z_predstavnikom_do_skladu_konstituciynoi_ko.html). – 2015. – 13.03).

На засіданні Ради суддів України було прийнято рішення запропонувати до складу створеної Президентом Конституційної Комісії 10 представників. Суперечки у членів ради виникли стосовно питання, чи варто рекомендувати до складу комісії лише членів РСУ.

Як повідомляє кореспондент «ЗіБ», члени Ради суддів дійшли висновку, що оскільки остаточне рішення щодо складу комісії прийматиме Президент, то можна рекомендувати до її складу таких осіб: В. Сімоненко, голова Ради суддів України, суддя Верховного Суду України; М. Новіков, член РСУ, суддя Київського апеляційного господарського суду; А. Леонтович, член РСУ, суддя Київського окружного адміністративного суду; Т. Багрій, член РСУ, суддя Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області; В. Кравчук, суддя Львівського окружного адміністративного суду; М. Козюбра, завідувач кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», суддя Конституційного Суду України у відставці; І. Домбровський, суддя Конституційного Суду України у відставці; В. Гуменюк, суддя Верховного Суду України; О. Присяжнюк, член РСУ, суддя Апеляційного суду міста Києва; М. Братасюк, професор (*Закон і Бізнес* (http://zib.com.ua/ua/115054-rada_suddiv_hoche_vidryaditi_do_konstituciynoi_komisii_10_os.html). – 2015. – 13.03).

На виконання Указу Президента України від 03.03.2015 р. №119/2015 Вищий господарський суд України подав пропозиції щодо кандидатур до складу Конституційної Комісії. Зокрема, рекомендовано кандидатуру Б. Львова – голови ВГСУ.

Як повідомили «ЗіБ» у ВГСУ, до складу комісії також рекомендували В. Щербину – доктора юридичних наук, професора, академіка Національної академії правових наук України, завідувача кафедри господарського права Київського національного університету ім. Т. Шевченка (*Закон і Бізнес* (http://zib.com.ua/ua/114993-vgs_viznachivsyia_z_predstavnikami_do_skladu_konstituciynoi_k.html)). – 2015. – 12.03).

10 березня в інформаційному агентстві «УНІАН» експерти конституційної групи Реанімаційного пакета реформ (РПР) презентували своїх кандидатів до включення в склад цієї Конституційної Комісії. 3 березня Президент України П. Порошенко підписав Указ про створення Конституційної Комісії, яка розроблятиме зміни до Основного закону. Комісія створюється з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо вдосконалення Конституції. Передбачається, що до цієї роботи будуть залучені представники різних політичних сил, громадськості, вітчизняних та міжнародних експертів.

«Ми, як представники експертного середовища вітаємо такий крок влади, адже самі про це просили ще в січні. Водночас ми наполягаємо на кількох важливих аспектах. По-перше, більшість членів Конституційної Комісії має складатись із авторитетних незалежних фахівців у сфері конституційного права. По-друге, проекти змін до Конституції повинні напрацьовуватися та вноситися на розгляд парламенту відповідно до тих чи інших тем: децентралізації влади, адміністративно-територіальної реформи, судової реформи, статусу народних депутатів, реформи виконавчої влади, тощо», – зазначив директор Центру політико-правових реформ, головний експерт конституційної групи РПР І. Коліушко.

РПР спільно з НУ «Києво-Могилянська академія» презентували список авторитетних, незалежних науковців та експертів, яких рекомендують до включення в Конституційну Комісію:

1. В. Василенко, професор Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук.

2. С. Головатий, президент-засновник Української правничої фундації, член-кореспондент Академії правових наук України, член Венеціанської комісії від України (1995–2001; 2005–2009), віце-президент Венеціанської комісії (1997–2001), представник ПАРЄ у Венеціанській комісії (2010–2013), член Міжнародної асоціації конституційного права, доктор юридичних наук, професор.

3. Ю. Кириченко, експерт, менеджер групи конституційна реформа Реанімаційного пакету реформ.

4. М. Козюбра, суддя Конституційного Суду України у відставці, завідувач кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор.

5. І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ.

6. Ю. Ключковський, президент Інституту виборчого права, доцент кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія».

7. В. Мусіяка, науковий консультант Центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, кандидат юридичних наук, професор.

8. Ю. Ганущак, директор Інституту розвитку територій, експерт робочої групи РПР з питань децентралізації.

9. Р. Куйбіда, кандидат юридичних наук, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, головний експерт робочої групи РПР з питань судової реформи і реформи прокуратури.

10. М. Жернаков, кандидат юридичних наук, суддя, експерт робочої групи РПР з питань судової реформи і реформи прокуратури.

Експерт РПП з питань децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи Ю. Ганущак презентував напрацювання групи – проект змін до Конституції, що стосуються децентралізації влади. «Ми напрацювали повноцінний законопроект, який спільно з вже ухваленими законами щодо фіскальної децентралізації, об'єднання територіальних громад та засади державної регіональної політики дозволить встановити на регіональному рівні таку систему самоврядування, яка дозволить повноцінно розпочати реформу децентралізації влади. Трирівнева модель системи організації самоврядування “наблизить” надання адміністративних послуг до громадян. Переважну більшість адміністративних послуг громадяни зможуть отримати на первинному рівні – на рівні громади, що навіть територіально вдвічі ближче ніж теперішній райцентр», – коментує Ю. Ганущак.

Оскільки 3 березня, підписуючи указ про створення комісії, Президент України П. Порошенко запевнив, «що максимально сприятиме залученню до процесу найкращих фахівців та найавторитетніших

політиків», експерти РПП сподіваються, що зможуть долучитися до роботи комісії (*РЕАНІМАЦІЙНИЙ ПАКЕТ РЕФОРМ (<http://platforma-reform.org/?p=1571>). – 2015. – 10.03).*

У Конституційній Комісії фракцію «Батьківщина» представлятимуть лідер фракції Ю. Тимошенко та заступник голови фракції С. Соболєв. Про це повідомив заступник голови фракції «Батьківщина» С. Соболєв.

«У Конституційній Комісії фракцію представляють Тимошенко і я», – сказав С. Соболєв.

У свою чергу фракція «Опозиційний блок» делегує до складу комісії трьох народних депутатів. «Нас будуть представляти Микола Скорик, Дмитро Шпенюк і Василь Німченко. Це рішення прийнято на засіданні фракції», – сказали агентству в прес-службі фракції.

Раніше фракція «Об'єднання «Самопоміч» заявила про готовність рекомендувати до складу Конституційної Комісії – віце-спікера О. Сироїд, Р. Сидоровича і В. Пташник (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/20/7062160/>). – 2015. – 20.03).*

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Р. Куйбіда, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, експерт Реанімаційного пакета реформ

Про переваги і недоліки нового Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»

Минулого тижня Президент України П. Порошенко підписав Закон «Про забезпечення права на справедливий суд». Утім, цей документ є лише першим кроком у реформуванні судової системи України.

Про це заявив заступник голови правління Центру політико-правових реформ, експерт Реанімаційного пакета реформ Р. Куйбіда.

«Головне завдання реформи – забезпечити право кожного громадянина на справедливий суд. Не потрібно мати ілюзій, що з набранням

чинності цим законом усі суди відразу стануть справедливими, але на певний прогрес потрібно сподіватися. Закон створив можливості для оновлення суддівського корпусу. Але важливо, щоб на звільнені місця прийшли судді, спроможні ухвалювати справедливі та неупереджені рішення, незалежно від будь-яких протиправних впливів», – переконаний Р. Куйбіда.

На жаль, за його словами, з документа не вдалося прибрати головний його недолік –

можливість політичного впливу на кар'єру суддів. За Президентом і надалі збережено сумнівні під кутом зору Конституції і європейських стандартів повноваження – переводити суддів та ліквідовувати суди, приводити суддів до присяги.

Крім того, Президент матиме додаткові повноваження, яких досі в нього не було – він підписуватиме посвідчення головам судів і їхнім заступникам. Повноваження переводити суддів зберегли і народні депутати.

Все це, на думку експертів РПР, може негативно вплинути на оздоровлення судової системи, яка залишатиметься під контролем політичних органів. Це може призвести лише до зміни суддів, але не суті самої системи. Для радикальної реформи потрібні глобальніші перетворення, аж через унесення змін до Конституції.

Разом з тим закон передбачив запровадження конкурсного відбору на всі суддівські посади. Непрозора процедура призначення і кар'єри суддів, яка існувала до сьогодні, залишала місце для корупційних і політичних впливів.

Після того як новий закон вступить у силу, усі судді повинні будуть пройти переатестацію (тестування і співбесіду). Крім того, на кожного суддю буде складено дос'є, яке міститиме дані про кількість прийнятих ним рішень, кількість скасованих рішень, його загальне навантаження, інформацію про відповідність стилю життя легальним доходам тощо.

«Аби система оцінювання служителів Феміди не припускала політичних чи корупційних впливів на результати, важливо не стояти осторонь цього процесу представникам громадськості і ЗМІ, які матимуть можливість слідкувати за перебігом кваліфікаційного оцінювання. Тож відповідальність за успішність судової реформи несуть не лише Президент, законодавець і судді, а й громадянське суспільство, від активності якого залежить формування порядку денного судової реформи і суспільний контроль за перетвореннями», – розповів Р. Куйбіда.

Відтепер для суддів, які безвідповідально ставляться до своїх обов'язків і допускають свавілля, можуть бути застосовані нові види покарань. Замість двох, як було раніше, новим законом передбачено шість видів

дисциплінарних стягнень: попередження, догана, сувора догана, тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя (від місяця і до півроку), переведення судді до суду нижчого рівня та розгляд питання щодо звільнення судді з посади з підстав порушення присяги. Догана та сувора догана позбавляють права на отримання доплат, а тимчасове відсторонення ще й вимагає підтвердження кваліфікації.

Відповідно до положень нового закону, кожен громадянин зможе ознайомитись з усіма без винятку судовими рішеннями в єдиному реєстрі.

«Раніше Рада суддів могла встановлювати обмеження щодо оприлюднення судових рішень, так, наприклад, як це сталося минулого року у справах про позбавлення водійських прав автомайданівців або арешти громадських активістів. Але від сьогодні жодних винятків бути не може. Крім того, публікуватимуться в реєстрі й окремі думки суддів, які можуть бути висловлені під час колегіального розгляду справи», – пояснив Р. Куйбіда.

До того ж громадяни зможуть без попередніх дозволів і клопотань проводити відеозапис під час будь-якого засідання суду.

Серед наступних кроків у рамках реформи – зміни до процесуального законодавства, які спростять саму процедуру судового процесу та наблизять її до реальних вимог звичайного громадянина.

Сьогодні, наприклад, суд може відмовити у позові тому, хто звернувся «не за адресою». Тож експерти пропонують зобов'язати суд приймати всі заяви незалежно від помилок у визначенні підсудності, а за необхідності – самостійно перенаправляти їх до належного суду.

«Відповідальність за правильне визначення юрисдикції повинен нести суддя, до якого потрапила справа, а не громадянин, який звернувся до суду», – наголошують у РПР.

Також експерти наполягають на впровадженні в Україні електронного судочинства – тобто створення можливостей комунікувати із судом за допомогою сучасних інформаційних технологій (*ЦППР* (<http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1893-roman-kuibida-pro-perevahy-i-nedoliky-novoho-zakonu-pro-zabezpechennia-prava-na-spravedlyvyi-sud.html>). – 2015. – 3.03).

Конституційний Суд України прийняв рішення щодо форми розгляду справи за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Як повідомили «ЗіБ» у КСУ, суд вирішив розглянути цю справу у формі усного слухання (Закон і Бізнес (http://zib.com.ua/ua/114959-spravu_pro_nedotorkanist_nardepiv_i_suddiv_konstituciyniy_su.html). – 2015. – 10.03).

Верховний Суд просить Конституційний Суд визнати неконституційним звільнення чиновників у порядку люстрації без встановлення індивідуального характеру їх відповідальності.

За відповідне рішення проголосували 34 із 42 суддів на пленумі, повідомляють «Українські новини».

У своєму конституційному поданні Верховний Суд просить КС перевірити на відповідність Основному закону положень Закону «Про очищення влади», а саме, ч. 3 ст. 1, п. 7, 8, 9 1 ч. п. 4 ч. 2 ст. 3 Закону.

Верховний Суд вважає, що ці положення Закону є неконституційними і дискримінаційними, оскільки передбачають автоматичне звільнення чиновника за те, що він займав свою посаду в певний період часу.

Верховний Суд вважає, що неприпустимо вважати винним чиновника без визначення індивідуального характеру його вини.

Також суд вважає, що такі дії є порушенням презумпції невинуватості і звужують гарантовані Конституцією права людини (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/16/7061598/>). – 2015. – 16.03).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Н. Соколенко, для «Української правди»: Конституція – Основний Закон і Основна Тема для ЗМІ під час змін

«Переважна частина суспільства (55 %) вважає висвітлення конституційної реформи засобами масової інформації недостатнім. Лише 11 % опитуваних зазначають, що в медійному просторі темі конституційної реформи приділяється достатньо уваги і ще 2 % – вважають цю увагу надмірною», – це свіжі дані опитування Фонду «Демократичні ініціативи».

Шановні колеги-журналісти, – але дістали ми оцінку!

Від сьогодні увагу треба збільшувати, бо президент Порошенко підписав Указ про створення Конституційної комісії, яка розроблятиме зміни до Основного закону.

В Указі президент запропонував до 12 березня подати свої кандидатури до Конституційної Комісії депутатські фракції, групи у Верховній Раді, Кабінет Міністрів, Верховний та вищі

спеціалізовані суди, Рада суддів, асоціація органів місцевого самоврядування, Національна академія наук України, Нацакадемія правових наук, вищі юридичні навчальні заклади та наукові установи, правничі громадські об'єднання, відповідні міжнародні організації. Але в Указі не сказано, за яким принципом відбиратимуть усіх охочих.

«Щонайменше половина членів Конституційної Комісії має складатися з незалежних експертів, якщо більшість там буде політиків, то Конституційний процес буде zagrożений. У багатьох політиків, і зовсім нелише в Україні, інтереси про «тут і зараз» домінують над інтересами країни», – Юлія Кириченко, експертка Центру політико-правових реформ.

Бачення цієї однієї експертки цілком збігається із даними опитування Фонду

«Демократичні ініціативи», згідно з яким «Розробкою змін до Конституції повинен, на думку 41% громадськості, займатися незалежний орган, який об'єднав би представників різних гілок влади та незалежних експертів. Спеціальній комісії Верховної Ради це довірили б 16% громадян, а неурядовим експертним організаціям – 14%.»

12 березня подивимося на список охочих змінювати Конституцію. І пам'ятаймо про Мінські Угоди і коментарі щодо змін Конституції України з уст бандитів ДНР, ЛНР і Росії. Це – наша Конституція. І тільки ми будемо її змінювати (*Телекритика* (<http://www.telekritika.ua/daidzhest/2015-03-06/104625>). – 2015. – 6.03).

О. Ющик, Віче: Конституційні митарства чи народна Конституція?

Ще влітку 2014 р. глава держави подав до парламенту законопроект про внесення змін до Конституції України. Цей крок викликав неоднозначну (переважно критичну) реакцію політиків і фахівців. Зокрема, в «Юридичній газеті» від 29 липня в рубриці «Аналітика» була опублікована стаття «Конституція Порошенка: критика науковців», в якій, з одного боку, визнано, що «факт внесення Президентом законопроектів із пропозиціями комплексних конституційних змін заслуговує позитивної оцінки», а з другого – наголошено, що «неприйнятним є жертвувати якістю Конституції заради досягнення кон'юнктурних політичних цілей або домовленостей».

Із деякими критичними міркуваннями авторів статті можна погодитися, інші зауваження є щонайменше дискусійними. Та головного, що є саме науковою критикою, так і не сказано, а тому згаданий критичний виступ видається «пострілом із гармати по горобцях».

Значно раніше, ще 2007 р., аналізуючи тодішні кризові події у статті «Політика, право, Конституція» («Право України», 2007, № 8), її автори, також вчені-правознавці, визначали співвідношення політики і права в суспільстві, роль Конституції та перспективи здійснення правової реформи в Україні. Вони зробили висновок про необхідність зміщення акцентів у співвідношенні «політика – право» у напрямі права, оскільки право виступає як визначальний чинник щодо політичної форми соціального управління.

Натомість політики проігнорували ті міркування, і тепер ми «маємо те, що маємо».

Криза в Україні, яка загрожує їй національною катастрофою, є прямим наслідком політики, котру впродовж останнього десятиліття проводили ті, хто був при владі, продовжуючи недалекоглядну практику маніпулювання правом і законом. Практику, яка жорстоко мстить політикам, котрі до неї вдаються, а заодно, що більш прикро, болюче б'є по простих людях. Сьогодні ми всі пожинаємо гіркі плоди тієї практики. Конституційні права й свободи людини нині не просто порушують, ними цинічно нехтують. Масова сваволя і влади, і громадян – характерне явище останнього року – створює атмосферу суцільної недовіри до влади, непевності людей у майбутньому, страху за життя, здоров'я, майновий стан сімей, свою подальшу долю й долю країни.

Проте суспільству знову пропонують політичні «рецепти» виходу з кризи, породженої насамперед ігноруванням права, а на право владна верхівка дивиться вже навіть не як на другорядне, а як на треторядне знаряддя. Нині «закони», як ніколи, далекі від права і є, по суті, антиправом, оскільки масово порушують права людей.

Укотре переконуюешся: в суспільстві нічого не зміниться на краще, доки влада не почне жити за правом, поважати право, ставити права людини понад усе не в деклараціях, а в житті. А для цього владі потрібно передусім навчитися поважати Конституцію. Адже про яку повагу до неї можна говорити, коли політики кожні чотири роки прилаштовують під себе, змінюють Основний Закон не те що не в правовий, а навіть не в законний спосіб?! Знову

й знову намагаються кулуарно «змайструвати» вигідний для себе текст змін до Конституції і якось проштовхнути його через парламент.

Однак і ситуація в країні, і логіка Конституції 1996 року настійливо диктують потребу відмови від хибної антидемократичної практики, що її нав'язували політики українському суспільству впродовж двох десятиліть років. Ситуація, яка склалася в країні 2014 року, виникла не раптово, до неї суспільство від проголошення незалежності України рухалося в межах хибної парадигми «народ – влада – Конституція». У цій парадигмі народ проголошується єдиним джерелом влади й на виборах обирає собі владу, а остання вже сама виробляє для себе й народу правила, за якими вона керуватиме ним. Відтак, влада спочатку заблокувала дію старої Конституції, потім прийняла Конституцію 1996 року, яку надалі змінювала на різні лади й переважно в неконституційний спосіб. При цьому процес унесення змін до Конституції владою виписано так, що народові в ньому залишається лише затвердження на референдумі тих змін, котрі запропонує сама ж влада й тільки до розділів I, III, XIII Конституції (що їх ніколи й не планували змінювати).

Тож українському народові відводилася роль статиста, і лише одного разу влада спробувала використати народ у конституційному процесі, коли 2000 року запропонувала громадянам висловитися на консультативному референдумі щодо внесення змін до Конституції, визначених главою держави. Але потім народною «думкою» просто знехтувала.

Проте самостійно здійснюючи конституційний процес, влада настільки загралася в конституційні зміни, що врешті позбавила Конституцію в значній частині її легітимності та завела процес її перегляду в глухий кут. На жаль, недалекоглядні політики й «державники» за багато років завели нашу державу в «патову» правову ситуацію, що виключає будьякий правомірний спосіб за ініціативою та рішенням самих лише державних органів отримати замість віртуальної цілком легітимної й реальної Конституції.

Маніпуляції з відновленням дії тих змін до Конституції від 2004 р., які здійснив

парламент у лютому 2014го звичайним законом («запровадивши» так парламентсько-президентську форму правління), навпаки, засвідчують, що на початок 2014 р. законодавець ці положення не визнавав чинними. Крім того, вони дають підстави вважати вказане рішення парламенту нікчемним з правового погляду, і як таке воно не тягне жодних позитивних юридичних наслідків для Конституції України. В іншому разі звичайний закон став би вищим за Основний Закон, зняряддям його нищення, що прямо суперечить не лише статті 8 Конституції України, а й самій сутності юридичного закону.

Чергова спроба змінити Основний Закон на хвилі народних протестів, укупі з численними попередніми спробами, однозначно переконує в тому, що автори чинної Конституції заклали в ній суперечливу, принципово хибну концепцію конституційного процесу. Цю концептуальну хибність не тільки підкреслюють, а й посилюють відповідні рішення Конституційного Суду України.

Головна суперечність у концепції конституційного процесу зумовлена протиставленням державної влади громадянському суспільству, закладеним у конституційному процесі 1990х років. Саме тоді почалася узурпація влади народу державою; і глибока криза в Україні зумовлена саме відчуженням влади від народу, яке досягло піку, спричинивши масовий громадянський протест. Насамперед це стосується установчої влади народу. Ігноруючи конституційні декларації про народний суверенітет, реальна установча влада залишається впродовж двох десятиліть у руках держави – Верховної Ради та Президента України, яким постійно «підігрує» в цьому Конституційний Суд, прикриваючи головну суперечність Конституції.

Ця суперечність полягає в тому, що розділ XIII Конституції України суперечить її розділу I, зокрема статті 5.

З чого це випливає? З того, що положення частини 3 статті 5 Конституції щодо належності права визначати й змінювати конституційний лад в Україні виключно народові й неможливості його узурпації державою, її органами або посадовими особами є імперативним і не

допускає подвійного тлумачення. Воно означає, що народ має прямий і безпосередній стосунок не лише до визначення та зміни основ (або засад) конституційного ладу, а й до всіх інших його змін, тобто до всіх змін чинної Конституції. Це є виключно його право.

Усупереч цьому розділом XIII Конституції допускається участь народу в змінненні самих лише основ конституційного ладу (розділи I, III, XIII), однак не безпосередньо, а винятково шляхом затвердження на референдумі тих змін, які попередньо прийме Верховна Рада України. Щодо змінення конституційного ладу в іншій частині, то розділом XIII взагалі не передбачена участь у цьому процесі українського народу.

Розділ XIII Конституції передбачає лише двох суб'єктів конституційної ініціативи – народних депутатів України та Президента України і тільки одного суб'єкта прийняття законів про внесення змін до чинної Конституції – Верховну Раду. Народна конституційна ініціатива цим розділом виключається. Цей висновок проводиться в рішеннях Конституційного Суду.

Це і є узурпація державними органами та посадовими особами належного народові права визначати та змінювати конституційний лад, незважаючи на безперечну заборону частини 3 статті 5 Конституції.

Отже, існує пряма суперечність частини 3 статті 5 і розділу XIII Конституції. Народ фактично відсторонено від змінення конституційного ладу. Саме це мало місце під час так званої конституційної реформи 2004 р., коли народ жодним чином не брав участі в змінненні форми державного правління.

Крім того, XIII розділ містить власні внутрішні суперечності, найперше ту, що надає положенням єдиної Конституції різну юридичну силу. Автори Конституції, вочевидь, дійшли хибного висновку, ніби загальний (засадничий) і конкретизуючий (інші, крім засадничих, положення) характер конституційних норм (а такий поділ властивий більшості законів) зумовлює потребу надати цим положенням різну юридичну силу через різну процедуру їх змін. Проте таким чином унеможливується внесення системних змін до Конституції, зокрема ухвалення її в новій

редакції. Не кажучи про те, що цей розділ взагалі виключає прийняття нової Конституції.

Через це навіть Конституційний Суд досі не визначився з предметом і суб'єктами конституційного процесу в Україні, плутаючи нову Конституцію з новою редакцією Конституції і не визнаючи український народ суб'єктом ухвалення нової редакції Конституції України, лише «дозволяючи» народові прийняття нової Конституції за умови його згоди здійснити це.

Зокрема, рішення Конституційного Суду від 16 квітня 2008 р. (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) на практиці розуміють так, що «процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України». Туттаки є посилання на рішення Конституційного Суду від 27 березня 2000 р. З цього робиться висновок: «Внесення питання щодо схвалення Конституції України в новій редакції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою можливе лише після з'ясування волі українського народу про необхідність прийняття таких змін» (див. постанову Центральної виборчої комісії «Про відмову в реєстрації ініціативної групи з проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної на зборах громадян України, що відбулися 31 травня 2014 р. у місті Києві» № 784 від 12 червня 2014 р.).

У цьому разі відбулася підміна понять, оскільки поняття «прийняття нової Конституції» не є тотожним поняттю «схвалення Конституції в новій редакції» або поняттю «схвалення нової редакції Конституції». За своєю юридичною природою нова редакція закону (в тому числі Основного Закону) означає не «новий закон», а «закон про внесення змін до чинного закону», лише викладений в інший технікоюридичний спосіб, ніж це робиться в більшості законів про внесення змін до чинних законів. Це давно відомо з теорії права, і такий прийом юридичної техніки неодноразово застосовувався в законодавчій практиці щодо законів України.

Якщо прийняття нової Конституції означає принципові, якісні зміни основ конституційного ладу або зміну правового статусу держави, то ухвалення Конституції в новій редакції – це внесення хоча й багатьох, однак не таких принципових змін до чинної Конституції, які через їхню численність для зручності користування викладаються в новій редакції тексту Конституції. Якщо прийняттям нової Конституції реалізується виключне право народу визначати конституційний лад, то внесенням змін, у тому числі викладених у новій редакції Конституції України, – виключне право народу змінювати конституційний лад.

Через згадану підміну понять в обґрунтуванні рішення ЦВК відбулося розширене тлумачення правової позиції Конституційного Суду України, який не вирішував питання про право народу за власною ініціативою вносити зміни до чинної Конституції. Хоча в цьому разі йшлося про ініціювання внесення змін до чинної Конституції, а не про прийняття нової Конституції.

Однак вказані вище суперечності частково знімаються розділом III Основного Закону, в якому передбачена народна ініціатива, зокрема не виключаються конституційна та законодавча ініціативи, так само як і вирішення питань про визначення й зміну конституційного ладу шляхом всеукраїнського референдуму. Але через надто загальний характер формулювань положень цього розділу й відсутність його кореляції з розділом XIII виникають значні труднощі в системному тлумаченні відповідних норм, що й підтверджується неодноразовими зверненнями до Конституційного Суду і його суперечливими рішеннями з цих питань.

Саме на положеннях розділу III Конституції ґрунтується низка положень чинного Закону «Про всеукраїнський референдум», передбачаючи як народну конституційну ініціативу, так і ухвалення нової редакції Конституції України. Зокрема, Конституційний Суд у рішенні від 27 березня 2000 р. (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) дійшов висновку, що «частина 2 статті 72 Конституції України встановлює первинну і принципово важливу правову

основу для проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Цей референдум може бути проведений відповідно до чинного законодавства». Згідно з частиною 1 статті 16 Закону «Про всеукраїнський референдум» конституційний референдум є формою реалізації українським народом права, передбаченого частиною 3 статті 5 Конституції України, яке реалізується відповідно до частини 2 статті 72 Конституції України.

Проте встановлений у згаданому законі порядок реалізації вказаного права народу вочевидь демонструє прагнення державної влади якомога далі відсторонити народ від участі в конституційному процесі. Аналіз положень цього закону переконує в тому, що в ньому закладені можливості переважно для конституційного референдуму за «державною» народною ініціативою, коли народна ініціатива є, по суті, «державним замовленням» глави держави (як це сталося щодо консультативного референдуму 2000 р.) і реалізує президентську конституційну ініціативу в обхід парламенту.

Достатньо проаналізувати вимоги закону до проведення зборів громадян та реєстрації ініціативної групи, аби зрозуміти, що реалізувати ці вимоги на практиці народ самостійно не зможе, якщо владі буде не вигідно вносити до Конституції ті зміни, які пропонують громадяни. Це і є узурпація народної установчої влади державною бюрократією.

Через вказані концептуальні вади конституційного й законодавчого регулювання конституційний процес в Україні дедалі більше заходить у глухий кут, з якого нема іншого виходу, крім усунення названої головної суперечності. Установчу владу має бути передано українському народові через приведення розділу XIII у відповідність зі статтею 5 Конституції.

Відтак, вихід із ситуації, яка склалася, відтепер перебуває на вищому рівні – на рівні рішення українського народу, як єдиного джерела влади в Україні. Це рішення полягає в тому, щоб на конституційному референдумі за народною ініціативою ухвалити Конституцію України в новій редакції разом із відповідним конституційним законом про введення її в дію,

а надалі надати Конституцією повноваження змінювати Основний Закон України більш представницькій, ніж парламент, установчій владі – Всеукраїнським Установчим Зборам. Так буде убезпечено конституційний процес від нечесних спроб майбутніх можновладців використати всеукраїнський референдум у своїх цілях для чергових маніпуляцій із Конституцією.

Інакше кажучи, повинна бути відкинута псевдодемократична парадигма «народ – влада – Конституція» і замість неї сформована справді демократична: «народ – Конституція – влада». У цій парадигмі народ не тільки визнається єдиним джерелом влади і обирає собі владу, а й виробляє для неї правила, за якими остання здійснюватиметься в суспільстві. Саме такою є імперативна логіка Конституції демократичної правової держави України. На це орієнтує стаття 5 Основного Закону.

Необхідно ухвалити Конституцію України в новій редакції шляхом всеукраїнського референдуму як народну Конституцію, водночас принципово змінивши хибну концепцію конституційного процесу.

У рамках Конституційної Асамблеї було напрацьовано відповідні пропозиції з цього приводу, викладені в проекті нової редакції Конституції, підготовленому на базі Інституту держави і права ім.

В. М. Корецького НАН України. Суть їх зводиться до такого. Нова редакція Конституції України повинна містити розділ «Внесення змін до Конституції України. Перегляд

Конституції». Поточні зміни до Конституції ухвалюються Всеукраїнськими Установчими Зборами, утвореними з числа депутатів місцевих рад та народних депутатів України чергового скликання. Перегляд Конституції – ухвалення її нової редакції чи ухвалення нової Конституції України – здійснюється виключно всеукраїнським референдумом.

Час нарешті всім зрозуміти, що виконати дані виборцям обіцянки главі держави й народним депутатам не дасть змоги та система організації влади і її діалогу з суспільством, яка вибудовувалася десятиліттями в парадигмі «народ – влада – Конституція», де влада стоїть над Конституцією, а не підпорядкована їй. Змінити цю систему можна тільки спільними зусиллями народу й влади, підпорядкувавши останню народній Конституції, яка стане справді Основним Законом для всіх наступних влад.

Ухвалення нової редакції Конституції України на референдумі самим народом дасть змогу розв'язати значну кількість тих проблем, які були створені політиками останнім часом. Воно також знімає питання про те, чи ухвалювати зміни до всієї Конституції, чи залишити без змін розділи I, III і XIII, аби ці часткові зміни прийняла Верховна Рада України у спосіб, визначений у чинному розділі XIII Конституції, тобто без референдуму, а це – глибоко помилковий, хибний шлях, який створить іще більше конституційних проблем, ніж було досі (*Віче* (<http://www.viche.info/journal/4628/>). – 2015. – Березень. – № 5).

В. Ференц, для Української правди: Дві тенденції конституційного процесу

Дехто собі думає, що найбільш нагальними є проблеми війни з Росією, дефолт і корупція. На жаль, доля має паскудну властивість множити небезпеки.

От і додалось саме таке – не прогавити свій народний інтерес в оголошеній президентом конституційній реформі. Нас переконуватимуть у тому, що це зовсім не проблема і треба надіятися на розум, честь

і совість влади, якій варто довірити справу створення проекту.

Воно так виглядатиме, а проект конституційних змін буде чудово оформлений і представлений народові як потужний стимул європейської трансформації українського суспільства, що дозволить відновити справжнє самоврядування, запровадити дерегуляцію, децентралізацію і подолання

корупції, прозорості влади як запоруку її деолігархізації.

Нарешті – запропоновані новації дозволять надійно врегулювати проблеми Сходу і, можливо, створять передумови процесу повернення Криму.

Можна не сумніватися в тому, що фахівці Конституційної комісії створять проект дуже швидко, розрекламують його ще краще, він буде помпезно всенародно обговорений і втілений якнайшвидше в межах можливих термінів. А потім що?

Цілком можливо, що традиційно повільні і погано організовані українці почнуть чухали чуби постфактум, коли змінити щось буде неможливо.

Тому українська високоінтелектуальна державотворча думка невідкладно повинна працювати над проектом народного інтересу в конституційних змінах. Те, що у нас досі такого єдино визнаного проекту не існує – це наша ганьба, яку треба чесно визнати і працювати. А решта посполитих повинні всіляко підганяти своїх достойників ба час дуже швидко спливає.

Найперше варто подолати внутрішнє табу – шкідливий стереотип, ніби конституційний процес є цариною виключно фахових правників-конституційників і вищих політиків.

Основний закон держави є правилами життя народу, тому кожен громадянин має розуміти його без жодного тлумачення. Він має писатися простими однозначними фразами без іншомовних слів і термінів.

Поважні знавці права не мають права заморочувати Конституцію, адже бажачі вправлятися у правовій казуїстиці можуть це робити в сотнях законів та підзаконних актів.

Друге – Конституція є не суспільним договором, в чому нас переконують, а програмою функціонування громадянського суспільства і своєрідними правилами роботи державної машини, щоб вона не порушила відоме табу – не заважала вільній самоорганізації суспільства як інструментові самозахисту і кореляції всіх структур влади відносно наміченого шляху нації.

Третє – Конституція завжди є концентрованим правом із захисту інтересів тієї частини суспільства, яка реально впливає

на процес її написання та вдосконалення. Тому організованому суспільству дуже важливо мати в головах чи проектах цілісну конституцію народних інтересів, інакше так зване громадське обговорення готового проекту змін окремих статей не має жодного сенсу.

В нашій ситуації зміни до діючої Конституції писатиме Конституційна Комісія – плоть від плоти цієї політичної системи, яку народ називає олігархічною і сподівається реформувати її на користь людині.

До того ж народ сподівається контролювати депутатів і владу, мати чесні суди.

Інтерес діючої політичної системи дещо інший. Будь-яка система прагне зберегти свій вплив, стабілізувати середовище свого буття і захистити себе від контролю шляхом поверхових змін і супутніх їм нових запобіжників проти такого контролю. Так прагне чинити кожна влада в будь-якій державі.

Проти цього вічного бажання політичної системи і державної машини народ має лише один інструмент – самоорганізацію. Залежно від якості і модерності цього інструменту, суспільство може розумно урівноважувати інтереси багатих і бідних, генерувати власну безпеку і навіть здійснювати експансію у світ.

Звісно, такого стану самоорганізації успішні народи досягали впродовж століть державності. Ми такої можливості не мали. Тому чесно визнаємо беспорядність перед державою. Головне, не вважати себе гіршими від інших народів.

Ми об'єктивно не маємо адекватної сучасному моментові самоорганізації, але володіємо достатнім інтелектуальним потенціалом, щоб самим собі допомогти. Це не просто, але іншого шляху не існує.

Тепер по суті. Конституційний процес запущено по швидкій програмі. Є перша тенденція конституційного процесу, яка домінувала завжди. Тобто будуть зміни на розсуд влади і народ не встигне чи не зможе вставити свої «п'ять копійок».

Ситуація в Україні реально загрожує не тільки інтересам буття держави і виживання суспільства, вона викликає занепокоєння і у великого олігархічного бізнесу.

Цілком можливо, що внаслідок глобалізаційного конфлікту на теренах України надбагаті і навіть достатньо багаті впливові люди можуть втратити перспективу свого капіталу і головне – темпи збагачення.

В такому разі вони воліли б побачити в конституційних реформах механізм хоч якогось тимчасового миру і стабілізації макроекономіки і залучитись хоча б терпимою реакцією громадськості на жорстоку дійсність.

Заради стабілізації вони не проти записати в Конституцію усе, що на слуху в народі, «забувши» про конкретні механізми реалізації, які б суттєво обмежували свободу збагачення.

Приміром, можна виписати конституційну гарантію свободи місцевого самоврядування, але в умовах олігархічної системи, небезпек та зубожіння людей, досягнути цього ідеалу нереально.

Не вважаючи українську владу гіршою від влади Франції чи Польщі, варто мати на увазі – будь-яка система найперше бажає власного самозбереження бо рухається живими, успішними людьми.

До того ж варто домагатись прямої дії конституційних статей не зі слів правників-тлумачів – текст повинен являти конкретний однозначний механізм реалізації цієї прямої дії.

Тепер розглянемо другу тенденцію, ставши на позицію народного інтересу. Ми вже биті досвідом. Знаємо, що державна машина реально не може нічого народові гарантувати по тій простій причині, що вона сама є інструментом народу.

Народ є єдиним джерелом всієї повноти влади, але здійснює її він лише за допомогою єдиного інструменту – первинної громадянської самоорганізації, громадських структур.

Нас переконують, що через політичні партії. Насправді партії є всього лиш інструментом формальної демократії і в суспільній свідомості мають бути важливими, але вторинними після громадської самоорганізації.

Засвоєння цього правила і подолання помилкових стереотипів особливо важливі для успіху в XXI столітті. Річ в тому, що глобалізаційні процеси через генерування потужних інформаційно-фінансових впливів

на суспільну свідомість суттєво змінили взаємостосунки суспільства і держави.

Центр гарантування безпеки, добробуту і конкурентної сили суттєво перемістився від держави в організоване середовище суспільства. Бо саме державні структури, особливо недосконалі, легко стають жертвами глобального інформаційно-фінансового впливу і вмирають від корупції та гібридної колонізації. Останній пасаж стосується саме нас.

Важливо зрозуміти ключову суть народного інтересу в нашій конституційній реформі – повна свобода самоорганізації. Стимуляція і прискорення модерної самоорганізації та прямий механізм впливу цього інструменту на державу і політичну систему.

І головне – запровадити надійні запобіжники для політичної системи і держави, щоб вони могли це обмежити, делегувати чи розподілити між «гілками влади».

Архіважливо конституційно унеможливити владі грошей і навіть формальній демократії будь-яким чином перешкоджати вільному здійсненню всієї повноти влади народу. Вся повнота влади не може «делегуватися» – вона повинна реально здійснюватися з допомогою механізму самоорганізації.

Дуже важлива деталь – самоорганізація має бути автентичною і мати конституційний захист від зовнішнього впливу, в тому числі, і через громадські організації-лобісти усіх дружніх і недружніх держав світу.

Тільки вирішивши проблему системної і модерної самоорганізації, суспільство може подолати інші труднощі розвитку.

Ми ж розуміємо, що політична система сама себе не змінить – це зможе організоване суспільство, не покладаючись на «добрі послуги» партій.

Достатньо колективно зрозуміти суть проблеми і мотивовано змінити особисту поведінку критично впливового ядра громадян-особистостей. Так само реформується деструктивна економіка в економіку самозабезпечення суспільства з єдиним стратегічним інвестором – українським народом.

Важлива ремарка – успішні і багаті люди європейських держав, а зверхдержав особливо,

реально дбають про свободу самоорганізації і бережуть національну ідентичність своїх народів із суто прагматичного мотиву – суспільство буде здатне захищатися на світовому рівні.

Тому захист держави та лобювання фінансових інтересів багатих людей обходиться їм дешево, а народний захист є абсолютно надійним. Чому так не чинять українські олігархи?

Відповідь очевидна – вони переконані в слабкості громадянського суспільства і не зацікавлені інвестувати в таку народну самоорганізацію, яка лиш намагається контролювати, але не є силою в глобальному сенсі.

Як тільки народ становитиме організовану, реальну силу гарантування повноти своєї влади, багаті фінансуватимуть громадський сектор і захищатимуть українську ідентичність та державну мову з суто прагматичних причин, незалежно від їхньої любові чи нелюбові до українців.

Тепер конкретно. На перший план інтересу українського суспільства доля винесла проблему самоорганізації, безпеки і виживання, реформування політичної системи та збереження держави.

Корективи тексту Конституції повинні дати народові програмні орієнтири щодо вирішення саме цих ключових питань, залишаючи за дужками похідні на взірць прозорості влади, боротьби з корупцією і тому подібне.

Якщо і є сенс конституційних змін в такий несприятливий момент, то лише з метою мобілізації суспільства на усунення деформацій розвитку та протидію глобальним та внутрішнім загрозам, що гальмують вільний і успішний розвиток українства.

Найперше – ми повинні зберегти державу, усунувши ключову ваду її заснування. Україна і досі не самовизначилася на фундаменті єдиної ідентичності. Наслідок – держава кризово існує з двома гуманітарними початками державності.

Слабо впливовий український центр і доволі впливовий та лобійований Росією – космополітично-проросійський фейковий.

Отже, потрібні ключові зміни головних засад Конституції, які б чітко визначили єдину

українську культурно-мовну та духовну основу держави і обмежили інтереси капіталу умовами достатнього рівня добробуту, культури, духовності та забезпечення пріоритету життєвих інтересів українського народу у власному інформаційному, освітньому та економічному просторі.

Варто ще раз наголосити на тому, що філософія сучасної української Конституції повинна передбачити правові запобіжники захисту процесу вільної самоорганізації суспільства на українській гуманітарній основі, пріоритету первинної самоорганізації над формальними інститутами демократії включно з політичними партіями і структурами держави.

Звісно, самоорганізація повинна бути якісною, сучасною, особистісно орієнтованою, захищеною від охлократичного зіпсуття та зовнішніх впливів. Реально українське суспільство такої самоорганізації не має, але є перший досвід і велике бажання організуватися у громадські структури для вирішення окремих проблем.

Потрібна лиш ініціатива довершення громадянського процесу, яка належить духовним особистостям з багатоплановим баченням світових та українських процесів. Такі люди в Україні є.

На цьому етапі українського шляху, зважаючи на відсутність тривалого досвіду державності, не зайвими будуть головні конституційні правила поведінки громадянина в контексті інформаційної, економічної, гуманітарної безпеки, єдиної ідентичності та реалізації народної повноти влади.

Конституція повинна мати запобіжники проти неокolonізації та рецидиву олігархічного домінування над демократією. Народний проект Конституції повинен реально захищати інтереси нації в Україні і світі.

Конституція має являти владу народу цілісною, а не перетворюватися на інструкцію для державної машини з поділу влади та повноважень між «гілками».

Звісно, реалізувати це доволі складно, адже вимагає філософського, духовного розуміння та прогнозування буття. Без цього не обійтись і серед нас є люди, здатні осягнути філософію

українського шляху. Річ в тому, що цим ніколи не стануть перейматися вузькопрофільні фахівці з конституційного права.

Ми не відаємо ще усіх мотивів влади, яка ініціювала цю реформу Конституції, але для нас вона надважлива як шанс суспільства домогтися домінування народного інтересу.

Наостанок скажу для любителів зневіряться. Звісно, може статися не так. Не біда і не варто робити з Конституції фетиш. Навіть в найгірші

часи українці вміли писати конституцію у власних головах. А це першооснова.

Для того, щоб мати Конституцію в голові – не треба бачити себе Пилипом Орликом. Це означає – вміти підкорятися загальному громадянському порядку і особисто підтримувати цей порядок, без чого не буде суспільства і держави. Так живе улюблена Європа і так повинні жити ми, але фори нам світ не дасть (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/19/7061790/>). – 2015. – 19.03).

С. Каденюк, для Української правди: Конституція? – Виключно від народу!...

Знову пішла розмова про оновлення Конституції. Знову Президентом формується орган, який опікуватиметься «нагальними питаннями змін» до Основного Закону.

Знову цим заклопотана Верховна Рада. Знову галас, знову метушня. Усе – як завжди при кожному новому президентові та при кожній новій Верховній Раді.

Прикрість полягає в тому, що ліквідована Конституційна асамблея, створена попереднім президентом, за своїм складом і спроможністю до творчих змін була найбільш фаховою та найсерйознішою за своїм складом до виконання покладених завдань у всі дотепер часи.

Та Конституційна асамблея зібрала весь найкращий на той час актив вітчизняного конституційного права. І її не стало. Бо то «від тієї злочинної влади». А нині ми – ясні та «геть народні», правда, «дещо підлюстровані», дещо недолугі – але «незлочинні та свої»...

Такого безголов'я у ставленні до справи не дозволяли собі навіть більшовики на початку творення своєї держави.

Стан у країні такий, що конче потрібна нова Конституція.

Саме нові умови взаємин між центром та об'єднаннями громад на рівні адміністративно-територіальних суб'єктів можуть виправити фатальну суть нашої унітарності, яка не сталася, бо ми, по суті, «якісь такі різні».

Ще рік тому зазвучало питання федералізації України. Але то, кажуть, «чергова підлість ворога». Ніби Росія, «агресор», пропонує вийти

із прикрого стану війни шляхом федералізації України.

Раз про це каже ворог, то і пропозиції його ворожі. Ніхто далі й не думає над справжньою суттю проблеми. «Ворог», який і без того сам собою має «згинутися, як роса на сонці», каже, що треба так – то, навпаки, цього не слід робити, та й завзято все. Яка там ворожа федералізація?!. Щонайбільше «децентралізація», і то – бо на це вказує Європа, – і годі!

Але ж, насправді, далі дітись таки нікуди. Як ви собі уявляєте подальше існування Донецької та Луганської областей у мирній Україні? Хіба федералізація – не єдиний вихід із війни, за яким Донбас погодиться залишитись у складі України, а Україна залишиться єдиною державою, хай би й федеративною на зразок Німеччини, Австрії, Канади, Австралії, США...

То, може, правий був В'ячеслав Чорновіл, який ще у 1990 році у своїй передвиборній програмі писав: «Я уявляю майбутню Україну федеративною державою – союзом земель, які склалися історично й несуть на собі природно-кліматичні, культурно-етнографічні, мовно-діалектні, побутово-господарчі та інші відмінності, що творять неповторне різнолике обличчя єдиного народу».

Бачу в складі Української Федеративної Народної Республіки такі землі, як Київщина, Поділля, Волинь, Галичина, Буковина, Закарпаття, Гетьманщина, Слобожанщина, Запоріжжя, Донеччина, Таврія (Чорноморія), а

Крим – як незалежного сусіду або автономну республіку в союзі з Україною».

Даруйте, але маю свою «лиху» думку: після анексії нинішніх західно-українських земель у 1939-40 роках Українська радянська соціалістична республіка мала би стати федеративною – УРФСР, до речі, включно з нинішнім Придністров'єм). І, може, історія нинішньої України пішла б іншим шляхом...

А щодо самої Конституції та змін до неї, чи її нової редакції, то без будь-яких умовностей: лише народ може пропонувати, оновлювати чи підправляти її зміст.

До права на волю вибору

Референдум – не наше слово. По-нашому і простіше – опитування. Причому опитування з метою спільного погодження того чи іншого питання.

Оскільки опитувати можна в різний спосіб – вибірково з отриманням ймовірного результату чи всіх підряд за адресою проживання, – то під референдумом слід розуміти опитування за спеціальною офіційною процедурою, коли громадянин із правом голосу може вільно, без примусу, прийти до виборчої дільниці і шляхом таємного голосування також вільно, як він хоче, відповісти на питання, вказані в бюлетені.

Конституція не дає визначення референдуму, а лиш указує на те, що разом із виборами референдум є формою безпосередньої демократії за народним волевиявленням та поділяє референдуми на місцеві і всеукраїнський.

Щоправда, Конституція не визначає наслідків референдуму, тобто його результат як акт народного волевиявлення нею не обумовлюється.

Це покладено на закон. Який і визначає, що референдум є способом здійснення влади безпосередньо Українським народом і полягає він у затвердженні громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому законом.

Всеукраїнський референдум за законом ділиться у статусі на конституційний, ратифікаційний, законодавчий і загальний.

Однак закон не може вимагати більшого, ніж це передбачено Конституцією.

Про яку нову редакцію Конституції України, що за законом має виноситися на всеукраїнський референдум, може йти мова, якщо сама Конституція не передбачає своєї нової редакції, а йдеться в ній виключно про зміни до Конституції чинної?

Про яку зміну території може йти мова в унітарній державі, якщо порушення її територіальної цілісності заборонене, а її внутрішня структура ніяк не пов'язана територіальними взаєминами?

Чим тоді відрізняється зміна території за всеукраїнським референдумом від установлення і зміни меж районів і міст, про що опікується Верховна Рада?

Крім уповноваженого Верховній Раді призначення референдуму щодо питання зміни території, автори Конституції ввели поняття референдуму за народною ініціативою, який призначається президентом.

Однак процедура цієї народної ініціативи є вкрай непростю, точніше, майже неможливою для реалізації.

Які і кому та за які кошти треба прикласти зусилля, щоб організувати народну ініціативу зі збором трьох мільйонів підписів виборців за умови, що підписи зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області?

І лише одного разу (!) така ініціатива конституційно сталася – у квітні 2000-го року, – коли народна воля дивним чином співпала з волею президентською...

А що закон про референдум

Законів про референдум, на відміну від численних законів про вибори, було всього два.

Перший був прийнятий ще в липні 1991 року і називався «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», а другий, нині чинний, під якимось ніби навмисно скороченою назвою «Про всеукраїнський референдум» було прийнято вже дещо розхолодженою до роботи Верховною Радою 6-го скликання наприкінці терміну її повноважень у листопаді 2012 року.

У правовому сенсі законодавці повелися якось кумедно – повернувшись до тексту

законопроекту першого читання і прийнявши його в цілому, вже провівши читання друге з численними поправками.

Новий закон викликав масу нарікань з боку опозиції. Зокрема тодішню владу, яка спровокувала «такий прикрий на весь світ закон», звинуватили у «дикому адмінресурсі» через повний контроль влади над референдумом за допомогою «своїх комісій референдуму».

Особливо дісталось нав'язуванню прийняття нової редакції Конституції та змін до неї за народною ініціативою без участі Верховної Ради.

У запеклих дебатах забули навіть про таку суттєву деталь: новим законом виключено всі засади щодо місцевих референдумів, чим якось ніби навмисно безглуздо заперечилося конституційне право громадян на участь у житті громади.

Оскільки тодішня парламентська опозиція нині стала провладною більшістю, виникає питання: що заважає виправити «негідний закон» про референдум і надати йому так ще недавно завзято бажану демократичність? А заодно й повернути народові незалежне від усіх влад право на місцеві референдуми.

Чи й цю владу влаштовує її повний контроль над референдумами та їх результатами?

Ще одна гілка влади? – Чи не головна?

При доволі чіткому розподілі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, Конституція якось обережно, не даючи прямого визначення, обумовлює владу установчу як виключне право народу визначати і встановлювати конституційний лад. Це – щось на кшталт стовбура до дерева гілок.

І якщо законодавча, виконавча та судова гілки влади здійснюються опосередковано через їх органи, то установча влада також повинна мати спеціально обраний орган, уповноважений від імені народу на «визначення і встановлення конституційного ладу» шляхом підготовки змін до Конституції або навіть її нової редакції, якщо конституційний лад держави змінюється істотно.

Жодна спеціальна чи надзвичайна конституційна комісія, жодна конституційна асамблея, призначена як завгодно і ким завгодно,

не може мати права змінювати Конституцію, якщо вона не обрана і не уповноважена на те народом – єдиним джерелом влади.

На превеликий жаль, наша Конституція не передбачає ні створення такого органу, ні власної ініціативи народу вносити зміни до Основного Закону. У її розділі XIII вказано, що такі зміни приймаються Верховною Радою, і лише коли зміни стосуються розділів I, III і XIII Конституції, тоді їх доля передається на суд народу через конституційний референдум.

Тобто Верховній Раді без конституційних на те підстав – їх немає в Конституції – передаються ще й функції установчої влади.

До речі, було б доволі логічним призначати установчим органом склад Конституційного Суду України та Центральної виборчої комісії, інших незалежних від влади органів. Щоб ні президент, ні Верховна Рада, ні навіть і вищі суди не впливали на їх незалежність та роботу.

Про легітимність взагалі та референдуму зокрема

Термін «легітимний», законний – за словником, нині став доволі популярним і вживається модним запереченням «нелегітимний», коли підкреслюється незаконність виникнення того чи іншого органу або вчинення певної дії.

І, на жаль, частенько слово це використовується для виправдання якихось одних дій у протигагу іншим.

Безперечно легітимне явище майдану як народного волевиявлення за дозволенням Конституцією мирним зібранням громадян протиставляється незаконним діям влади, єдиною вимогою до якої була її заміна. Саме така влада стає нелегітимною за волею народу.

Однак, якщо вже бути прискіпливим у правовому сенсі і «чіплятися за правду», то наскільки легітимним є повернення у дії окремих положень Конституції 2004 року, якщо такого терміну, як «повернення до дії положень Конституції» в Основному Законі немає, а є цілком чітко прописана главою XIII процедура внесення змін до Конституції, чинної на той час, а Верховна Рада не має інших повноважень, як вносити такі зміни виключно за законом, а не сумнівними постановами?

Наскільки легітимною є постанова Верховної Ради про «самоусунення президента», якщо в конституційному переліку причин дострокового припинення повноважень президента такої насправді немає?

І наскільки легітимно голова ВР став виконувати обов'язки «самоусунутого» президента за парламентською постановою від 25 лютого, якщо Конституція-2004 насправді «повернулася до дії» лише тижнем пізніше – на наступний день після опублікування відповідного закону, неконституційного, а тому у правовому сенсі нікчемного, в газеті «Голос України» 2 березня, – і за чинним на ту пору Основним Законом станом на 25 лютого виконувати обов'язки президента мав би в.о. прем'єр Арбузов?

А чи може бути легітимним уряд, сформований за процедурою Конституції, хоча й «повернутої», але яка на той час ще не набрала чинності?

Навіщо цей стрімголовий поспіх, якщо у «принципі легітимно» можна було довести своє право і собі самим та світовій спільноті – в конституційні строки та норми спокійно і виважено – прийняти, хоча би, ту ж постанову про уряд та виконуючого обов'язки президента, діждавшись публікації закону про повернення Конституції-2004, щоб ніхто не дорікнув у прикрій для всіх нелегітимності?

Була навіть можливість організувати імпічмент президентів, аби, справді, вчинене не виглядало переворотом. Не додумались – і Янукович тепер довічно залишився зі званням «президент», оскільки за вимогою Конституції не був усунутий в порядку імпічмент.

А недолугі постанови навздогін про зняття з нього звання президента – курям на сміх.

Що стосується легітимності референдуму, беззаперечну відповідь тут дає сама Конституція: у загальному сенсі як волевиявлення громадян легітимним є будь-який референдум крім тих, на які винесено питання, заборонене Основним Законом – щодо податків, амністії і бюджету, – і який за інших причин просто не може не проводитися.

А держава зобов'язана сприяти будь-якому вільному волевиявленню народу і не перечити перепонами у законі «можна-не можна».

Тому за суттю своєю народне волевиявлення у будь-якій його формі є волею народу, яка не може бути нелегітимною. Нелегітимними можуть бути лише перепони до цього.

Це – як право кожного вільно дихати, яке не може бути нелегітимним ні через те, що немає закону про дихання, ні через те, що такий закон є, і дихати слід за цим законом.

Якщо за Конституцією організація та проведення місцевих референдумів і забезпечення їх результатів віднесено до виключних повноважень місцевих громад і їх об'єднань, зокрема й Автономної Республіки Крим, то на якій підставі Верховна Рада може визнавати такі референдуми нелегітимними?

А от порядок проведення та наслідки референдуму, щоб не було анархії, мають відповідати закону, за яким його і проводиться. І це, власне, єдина вимога, за якою референдум як народне волевиявлення може бути визнаний таким, що є нелегітимним через те, що неправильно проведений.

Однак і про це має визначитись народ, оскільки «неправильне проведення» має свою помірковану межу.

Народ може сам встановити порядок проведення референдуму, якому він довірятиме – і це є вищою ознакою справедливості. А влада може хіба що – долучитися до цього, якщо їй повірять...

Ніхто, крім кожного...

Безумовно, Конституція має бути такою, щоби кожна її засада була ясною і розумілася громадянами однозначно і виважено, оскільки Основний Закон стосується кожного з. Заповідь – найпростіша форма таких засад.

Можливо, мені байдуже, в який спосіб та в якому порядку забезпечуватимуться мої загальноприйняті у всьому світі права і свободи. Головне мені – щоб ці свободи були і ніхто та ніщо не змогло їх порушити.

Все одно, як «хитатиметься» дерево влади своїми гілками – законодавчою, виконавчою та судовою. Головне, щоб дерево було міцним, а ці гілки діяли на користь народові, щоби були відповідальні перед народом і не влаштовували між собою змагання, хто від того матиме більше вигоди.

Кожен може бути байдужим до того, як формується судова система, але вона має бути незалежною, діяти справедливо і служити виключно народові.

Однаково, як виконуватиме свої функції Верховна Рада та в який спосіб слід контролювати роботу народних депутатів, але я повинен мати виключне право відмовитись від їх представництва, а загалом і від Верховної Ради, якщо вони мене не влаштовують.

Я не можу вплинути на діяльність Кабінету Міністрів, але робота уряду має бути такою, щоб успішно здійснювалась виконавча влада і виконувались соціально-економічні програми держави в інтересах кожного її громадянина, а за тим приглядали і Верховна Рада, і президент, а закону дотримуватися вимагали чесні і справедливі суди.

Я можу погодитися з будь-яким переліком повноважень президента, парламенту та суддів, але жодне з них не може перевищувати моєї волі, в особі кожного громадянина, за якою та для чого їх обрано, – чинного народного волевиявлення.

Ніхто, крім кожного з нас, не має права вирішувати, як має жити громада і як формуватимуться об'єднання місцевих громад та якими мають бути їх стосунки, особливо майнові з державою, аби громада процвітала для кожного із нас, а загалом і для держави.

Виключно народ

Однак, попри всі ці «дещо технічні» за суттю особливості взаємин громадянина, суспільства і держави: ніхто насправді за мене не дасть відповіді, в якій державі я хочу жити – в унітарній чи федеративній.

Ніхто не зобов'яже мене визнати державною мову іншу, ніж ту, від якої походить назва моєї країни та якою має співатися і співається Гімн Держави, як і я не можу заперечити право громадян, чия рідна мова є іншою, на те, щоб і їх мова використовувалась як офіційна хоча б у тому регіоні, де вони у більшості проживають, а якщо домовимося – то нехай і по всій Україні.

І чому моє самовизначення як громадянина держави Україна має бути однозначним, а чинне за міжнародним правом подвійне громадянство не допускається без узгодження зі мною?

Чому за мене група осіб, яких я не уповноважував, має визначати, якою республікою має бути моя держава – президентською, парламентською чи змішаною, тобто кому віддати перевагу в управлінні державою – одноосібно відповідальному президентові із всесильною булавою, Верховній Раді з колективною відповідальністю чи дозволити їм поділитися повноваженнями так, щоб Україна від того була щасливою?

Ніхто, окрім кожного з нас, не може встановлювати, яким має бути парламент – однопалатним чи двопалатним – та чому не узгоджується зі мною кількісне представництво його депутатів – 450, 300 чи обґрунтовано інше їх число?

Чому без думки кожного з нас строк повноважень наших представників – депутатів усіх рівнів, президента – встановлено саме п'ять років, а не чотири, а то й менше, якщо рівень довіри до них мізерний?

І чому самі депутати собі визначають, як вони мають обиратися до парламенту – за пропорційним принципом із саме таким відсотком обмеження, у спосіб відносної більшості голосів виборців округу чи ще в який інший, вигідний їм спосіб?

На ці питання я маю дати відповідь особисто – без призначених мені посередників у вигляді спеціальних парламентських комісій чи президентських конституційних асамблей, а сформульованих уповноваженими на те мною представниками установчої влади – шляхом мого волевиявлення на референдумі.

Задля ясної вигоди

Звичайно ж, для достеменною відповіді щодо свого інтересу я маю чітко розуміти, чим різняться територіальні устрої унітарної та федеративної держави, а далі й прояснити собі, чому, скажімо, федеративні Австрія, Австралія, Німеччина, Канада та США поживають собі цілісними доволі щасливо, а федеративна Україна вже на завтра від того не те, що розвалиться, але ж переб'ємо один одного?

І чому перевага тієї чи іншої форми республіки – що дасть мені формування уряду президентом чи парламентом? Як від того зміниться виконання урядом Державного бюджету та Програми його діяльності?

І чим мені та країні завадить друга державна мова? Або в чому полягає загроза державі від подвійного громадянства?

Безперечно, для ясної відповіді я маю знати, яка мені та кожному з нас вигода чи збитки від двопалатного парламенту, чому депутат має представляти, скажімо, інтереси саме такого числа виборців і який строк повноважень депутата для повноцінного їх виконання мені найвигідніший, чи що дасть мені право обирати мирових суддів і

доручити їм формувати суддівську систему далі.

Саме на таких основоположних для змісту Конституції моїх відповідях має ґрунтуватися суспільний лад моєї держави, право визначати і змінювати який належить виключно народові – тобто кожному з нас, як і декларується про це у глибинній за змістом статті 5 моєї Конституції.

Але для цього саме мене і слід спитати...
(*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/23/7062401/>). – 2015. – 23.03).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент запросив експертів Венеціанської комісії долучитися до роботи Конституційної Комісії і забезпечення вільних та чесних виборів на Донбасі.

Про це йшлося на зустрічі в Києві з Генеральним секретарем Ради Європи Т. Ягландом.

П. Порошенко і Т. Ягланд обговорили діяльність новоствореної Конституційної Комісії. Президент наголосив, що Україна зацікавлена в участі експертів Венеціанської комісії у роботі Конституційної Комісії із самого її початку.

Глава держави звернувся до Генерального секретаря Ради Європи з проханням сприяти звільненню всіх заручників, у тому числі тих, що утримуються в Росії, зокрема режисера О. Сенцова та Н. Савченка.

Генеральний секретар наголосив на необхідності врегулювання ситуації на Донбасі у повній відповідності з Мінськими угодами, які за допомогою Ради Європи можуть бути переведені в юридичну площину.

Т. Ягланд висловив підтримку останнім законодавчим змінам щодо виборів на Донбасі.

Говорячи про незаконну анексію Криму, Т. Ягланд нагадав, що Венеціанська комісія зробила свій висновок про нелегітимність так званого «референдуму». «Цей висновок є набагато сильнішим, ніж будь-які політичні заяви», – наголосив Генеральний секретар Ради Європи. Співрозмовники також обговорили

грубі порушення прав людини в Криму стосовно кримських татар (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/18/7061925/>). – 2015. – 18.03).

Президент України П. Порошенко заявив о готовності провести референдум по вопросу государственного устройства страны. Он отметил, что практически 90 % населения Украины выступают против федерализации. Об этом сообщает Young Ukraine, ссылаясь на Euronews.

«Согласно нашему законодательству и Конституции, вопрос относительно федерализации Украины можно решить лишь при помощи проведения общенационального референдума. Практически 90 % против федерализации», – отметил П. Порошенко.

Президент добавил, что Украина – это унитарное государство, которое не согласится с какой-либо формой давления (*Young Ukraine* (<http://youngukraine.net/ukraine/2188-poroshenko-podnyal-vopros-referenduma-o-gosudarstvennom-ustroystve-ukrainy.html>). – 2015. – 20.03).

Голова Верховної Ради В. Гройсман не вважає за доцільне створювати в парламенті окрему конституційну комісію.

Про це він сказав, коментуючи зауваження лідера фракції «Самопоміч» О. Березюка про

те, що, Конституційна Комісія при Президенті, яку очолює В. Гройсман, досі не працює.

В. Гройсман зазначив, що Конституційна Комісія при Президенті досі не розпочала роботу, оскільки пропозиції щодо її персонального складу досі не подані.

За словами В. Гройсмана, термін для подачі кандидатур, у тому числі з боку експертів та парламентарів, сплив 12 березня: «Комісія ще не засідала, тому що немає персонального складу, а тому говорити, що вона погано працює – не зовсім об'єктивно».

Тому В. Гройсман попросив зосередитися на роботі однієї комісії, а не розпорозувати діяльність на різні. «Ми можемо створити хоч 50 комісій, але у жодній з них не буде кворуму», – додав він (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/16/7061625/>). – 2015. – 16.03).

Изменения в Конституцию Украины окончательно могут быть приняты в начале сентября текущего года, прогнозирует Председатель Верховной Рады В. Гройсман.

«Согласно действующим процедурам внесения изменений в Конституцию, у нас есть шанс окончательно принять соответствующий закон в начале сентября», – сказал В. Гройсман, выступая на инаугурационном заседании комитета ассоциации Украина – ЕС в Брюсселе.

При этом он отметил, что обязательно будут учтены предложения Венецианской комиссии в процессе принятия изменений в Основной закон.

В. Гройсман подчеркнул, что успех децентрализации и большинства других реформ зависит от усовершенствования Конституции.

Спикер напомнил, что по инициативе Президента Украины была создана комиссия, которая при участии экспертов, представителей гражданского общества будет работать над изменениями в Конституцию.

«Заверяю, что полномочия, которые получают регионы Украины вследствие этих реформ, удовлетворят всех, кто искренне стремится к изменениям, а не выдумывает искусственные претензии к власти», – пояснил В. Гройсман.

«Единственное, чего не будет в рамках реформы по децентрализации – это право для регионов иметь собственные танки, системы залпового огня и вступать в евразийские союзы», – добавил спикер украинского парламента (*Диалог* (http://www.dialog.ua/news/43419_1424790504). – 2015. – 24.02).

Консультации по изменению в Конституцию Украины должны проходить при участии законно избранных властей Донецкой и Луганской областей. Об этом во вторник, 10 марта, на пресс-конференции в Киеве, посвященной 100 дням работы новой Верховной Рады, сообщил спикер парламента В. Гройсман, передает корреспондент издания «ГОРДОН».

«Я считаю, что к процессу консультаций должна быть приобщена законно избранная власть. На мой взгляд, сейчас законно избранная власть, даже на временно оккупированных территориях, – это те, кого люди избрали на местных выборах в 2010 году», – сказал В. Гройсман.

Он подчеркнул, что после проведения местных выборов на Донбассе новоизбранные представители регионов смогут принять участие в обсуждении изменений в Конституцию.

«Если кто-то новый хочет присоединиться, то мы с вами должны понимать, кто уполномочен. А как мы можем это понять? Только демократические, свободные, признанные местные выборы», – подчеркнул спикер (*Гордон* (<http://gordonua.com/news/politics/Groysman-Novyyu-Konstituciyu-my-gotovy-obsuzhdats-vlasyami-Donbassa-izbrannymi-na-vyborah-2010-goda-70590.html>). – 2015. – 10.03).

На майданчику Верховної Ради України під головуванням керівника парламенту В. Гройсмана буде створено спільну команду за участю представників Президента і Кабінету Міністрів, яка займеться питаннями децентралізації влади.

Про це заявив Голова Верховної Ради України В. Гройсман в ефірі телеканалу «Інтер», передає УНН.

«На сьогодні вже є спільне рішення, підтримане і Кабінетом Міністрів, і Президентом, – створити на майданчику парламенту одну спільну команду, яка займеться децентралізацією», – сказав Голова Верховної Ради.

Відповідаючи на запитання щодо створення єдиного центру прийняття рішень щодо реформи, В. Гройсман зазначив: «Рішення вже прийнято. Глава цього центру, групи, називайте, як хочете, – перед вами. У мене два заступника: віце-прем'єр Геннадій Зубко та заступник глави Адміністрації Президента Віталій Ковальчук». При цьому він нагадав, що децентралізація передбачає і внесення змін до Конституції України.

«Це завдання, яке потрібно вирішити. І я зроблю все можливе, щоб його виконати. І повірте, на сьогодні це найоптимальніший і найможливіший варіант. Команда буде працювати професійно і швидко», – наголосив Голова Верховної Ради (*УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1446144-v-groysman-ocholit-komandu-yaka-opikuvatimetsya-pitanniyami-detsentralizatsiyi-vladi>)*). – 2015. – 6.03).

Прем'єр-міністр України А. Яценюк жде від Конституційної Комісії нову редакцію Конституції. Об этом он заявил во время публичного отчета о 100 днях деятельности Кабмина.

«Мы надеемся, что Конституционная Комиссия наработает новую редакцию Конституции, которая даст дополнительные полномочия и ответственность для регионов», – отметил А. Яценюк.

Как сообщал MIGnews.com.ua, без сегодняшних реформ у Украины не будет завтра, заявил Премьер-министр Украины А. Яценюк в отчете Кабинета Министров о 100 днях своей деятельности (*Mignews.com.ua (<http://mignews.com.ua/politics/inukraine/5075509.html>)*). – 2015. – 12.03).

Прем'єр-міністр України А. Яценюк считает, что стране нужна новая Конституция и основные положения главного закона

должны быть утверждены на всеукраинском референдуме. Об этом он заявил во вторник, 24 марта, во время селекторного совещания в Кабинете Министров Украины.

«Стране нужна новая Конституция. Считаю, что основные положения украинской Конституции должны быть утверждены на всеукраинском референдуме. Воля народа через референдум должна определить новую украинскую Конституцию», – сказал А. Яценюк.

При этом Премьер добавил, что «правительство делает свой кусок работы, который касается, в первую очередь, бюджетной децентрализации. А дальше Президент, парламент и правительство вместе с украинским народом, и исключительно опираясь на волю народа Украины, в кратчайшие сроки будут писать новую европейскую Конституцию, которая предусматривает как дополнительные полномочия для регионов, так и особую ответственность для регионов».

Помимо этого, А. Яценюк заверил, что новый главный документ страны урегулирует вопросы баланса власти, признает новую качественную европейскую и прозрачную систему органов прокуратуры и органов, которые будут бороться с коррупцией (*Nbnews (<http://nbnews.com.ua/ru/news/146190/>)*). – 2015. – 24.03).

Зміни до Конституції в частині децентралізації та судової реформи будуть прийняті до кінця року. Про це сьогодні (03.03. – Ред.) в ефірі «5 каналу» сказав міністр юстиції України П. Петренко, передає кореспондент УНН.

П. Петренко нагадав, що Президент зазначив, що без змін до Конституції не зможуть бути завершені розпочаті фундаментальні реформи, насамперед децентралізація влади та судова реформа.

Міністр зауважив, що до складу Конституційної Комісії увійшли представники всіх фракцій, наукового середовища, АП.

«Часу дуже мало. Наш строк – це до кінця року прийняти відповідні зміни до Конституції. Напрацювання вже є», – розповів

урядовець (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1444620-zmini-do-konstitutsiyi-v-chastini-detsentralizatsiyi-budut-priynyati-do-kintsyaro-ku-p-petrenko>). – 2015. – 3.03).

З Конституції України має бути вилучена «каста недоторканих». Про це в ефірі телеканалу «Україна» повідомив міністр юстиції України П. Петренко, передає кореспондент УНН.

«Це хороший сигнал, що наші правоохоронні органи почали розслідувати справи. В нас немає недоторканих осіб: ані народних депутатів, ані суддів. Наступним кроком повинні бути зміни до Конституції, щоб в Україні зникла така «каста недоторканих». Та особа, яка вчинила злочин, повинна так само, як і звичайний громадянин, бути притягнута до відповідальності», – повідомив П. Петренко (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1445627-p-petrenko-iz-konstitutsiyi-ukrayini-maye-buti-viluchena-kasta-nedotorkanikh>). – 2015. – 5.03).

З Конституції України слід викреслити розділ «Прокуратура». Таку думку висловила віце-спікер О. Сироїд, коментуючи Указ Президента про створення Конституційної Комісії, яка розроблятиме зміни до Конституції.

О. Сироїд висловила думку, що зміни до Конституції потребують опрацювання в трьох площинах: забезпечення децентралізації, незалежності судової влади та балансу влади.

Депутат переконана, що в розрізі децентралізації потрібно внести зміни, які дадуть громадам реальні повноваження та фінанси.

«Щодо розділу “Прокуратура” в Конституції – його потрібно просто ліквідувати. Тільки у такий спосіб ми приведемо органи прокуратури до європейських стандартів. Крім того, ми повинні вберегти судову гілку влади від політичного впливу», – наголошує вона.

Також, на думку О. Сироїд, доопрацювання потребує розподіл владних повноважень між Президентом, парламентом та урядом.

«Є дуже важливі моменти, які потребують доопрацювання. Наприклад, у Конституції

ми не маємо такого поняття, як “незалежний регулятор”, через що такий орган, як, наприклад, НКРЕ сьогодні є поза конституційним полем», – зазначила депутат.

Крім того, на її думку, треба чіткіше означити повноваження уряду, Прем’єр-міністра та міністрів, щоб припинити практику колективної безвідповідальності у виконавчій владі (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1444826-z-konstitutsiyi-proponuyut-vikresliti-rozdil-prokuratura>). – 2015. – 4.03).

Венецианская комиссия считает, что Украине не удастся построить систему юстиции европейского уровня без внесения изменений в Конституцию, постулаты которой сильно ограничивают свободу судов. Об этом говорится в заключении европейских экспертов по законопроекту «Об обеспечении права на справедливый суд в Украине».

Официальный Киев попросил европейских экспертов оценить документ месяц назад. В комиссии отметили, что составители украинского документа были вынуждены внести большое количество неприемлемых пунктов с учетом требований Конституции. Поэтому Киеву следует внести изменения в Основной закон. «Венецианская комиссия отмечает, что конституционные изменения главным образом должны касаться устранения роли политических органов в назначении судей, а также уменьшения их участия в создании судов и формировании Высшего совета юстиции, в состав которого должны входить преимущественно судьи, избранные своими коллегами. Также следует устранить роль Верховной Рады в лишении судей неприкосновенности и добавить в Конституцию положения, которые вытекают из Европейской конвенции по правам человека, среди которых право на справедливое и публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом», – говорится в выводах комиссии.

Европейские эксперты также отметили, что в целом в украинском законопроекте, призванном реформировать судопроизводство,

некоторые положения дублируются, а некоторые детали можно и вообще вынести в подзаконные нормативные акты. Венецианская комиссия также раскритиковала порядок избрания судей в Украине и отметила, что он не соответствует ее требованиям. Эксперты настаивают, что судей должны избирать их коллеги. Венецианская комиссия также приветствует изменения в законопроекте, которые касаются использования языка в судебном процессе. Согласно новым пунктам, граждане Украины имеют право говорить в суде на языке, которым они владеют кроме украинского. Правда и здесь у экспертов есть некоторые замечания. В частности, пункт о том, что все судьи должны владеть украинским языком, по мнению экспертов, выглядит разумным. Но Венецианская комиссия также ставит вопрос относительно присяжных и их права использовать другие языки кроме украинского. По мнению экспертов, существует возможность нарушения прав «большой части населения Украины быть присяжными».

В целом же, эксперты назвали языковой вопрос очень сложным и чувствительным. Поэтому нужно разработать отдельный закон, который регламентировал бы употребление языков в том числе и в суде. В целом же, по мнению комиссии, новый закон о системе юстиции имеет значительные улучшения, однако он не решит проблемы украинского судопроизводства. И для того, чтобы провести эффективную реформу, которая бы отвечала европейским требованиям, необходимо внести изменения в Конституцию. В частности, Венецианская комиссия советует исключить из Основного закона роль Верховной Рады в процессе назначения и увольнения судей на постоянных должностях. Парламент также не должен иметь права лишать неприкосновенности судей. А Президент Украины не должен иметь конституционного права создавать и расформировывать суды.

Недавно ЕС и Украина утвердили Повестку дня ассоциации, в которой определили 10 приоритетных реформ. Среди них – конституционная реформа, реформа избирательного законодательства, судебная

реформа, борьба с коррупцией, государственная администрация, реформы в энергетике, дерегуляция, государственные закупки, налогообложения и внешний аудит (*Зеркало недели* (http://zn.ua/UKRAINE/venecijskaya-komissiya-sudebnaya-reforma-v-ukraine-ne-sostoitsya-bez-izmeneniy-v-konstitucii-170430_.html). – 2015. – 20.03).

Фракція «Самопоміч» наполягає на створенні конституційної комісії у Верховній Раді для прискорення роботи цієї ж комісії при Президенті.

Про це заявив на погоджувальній раді в понеділок лідер фракції О. Березюк, звертаючись до спікера В. Гройсмана.

«Ви стали головою комісії, а вона досі не працює. Для того, щоб прийняти відповідні закони до вересня – жовтня місяця, коли ймовірно відбудуться вибори органів місцевого самоврядування, у нас вже немає часу», – наголосив О. Березюк.

«Тому ми так само підтримуємо ініціативу щодо створення спеціальної конституційної комісії у парламенті, яка, можливо, піджене конституційну групу, створену Президентом України», – додав він (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/03/16/7061614/>). – 2015. – 16.03).

Генеральный секретарь Совета Европы Т. Ягланд уверен, что до октября 2015 г. Украина должна принять новую Конституцию.

«Украине нужна обновленная Конституция перед октябрем, когда будут проходить местные выборы», – сказал Т. Ягланд на презентации программы реформ в Киеве.

«Есть три гарантии, которые должна обеспечивать новая Конституция, процесс реформ, и все эти приоритеты заложены в наш план», – сказал Т. Ягланд.

Первым приоритетом, по мнению чиновника, является борьба с коррупцией и независимая судебная власть. «Я вижу желание освободить государственные органы от коррупции. Надо

сделать больше. Любой намек на кумовство ослабляет Украину. Чем ниже доверие общества – тем меньше международного уважения и тем меньше иностранных инвестиций», – заявил Т. Ягланд. Также Совет Европы рассчитывает, что новые законы обеспечат независимость судебной власти.

Второй приоритет – эффективная децентрализация. «Децентрализация – сложный процесс для любой страны, но во всех странах Европы правительство за правительством решало такие же проблемы, связанные с передачей полномочий. Даже в моей стране, в Норвегии, где живут только 5 млн человек, нам тоже пришлось децентрализовать власть», – отметил Генсек.

Третий приоритет – защита прав человека. В этом контексте Т. Ягланд отметил необходимость прекращения торговли людьми, защиту прав меньшинств, обеспечение свободы СМИ. Особенно Генсек выделил проблему жестокого обращения в тюрьмах.

«Мы также хотим видеть, как будет внедряться закон о защите внутренне перемещенных лиц. Тысячи крымских татар и другие люди, которые покинули все, что у них было и бежали от насилия – их социальные права должны уважаться», – заявил Т. Ягланд (*Ракурс* (<http://racurs.ua/news/46753-gensek-soveta-evropy-soobschil-kogda-doljna-byt-prinyata-novaya-konstituciya-ukrainy>)). – 2015. – 18.03).

Изменения в закон об особенностях самоуправления на Донбассе никак не предусматривают федерализации Украины. Об этом в эфире «Общественного ТВ» заявил народный депутат-«ударовец» Е. Фирсов.

«Украина – унитарное государство, этот принцип записан в Конституции. Чтобы внести такие изменения, было решение парламента, что необходимо провести всеукраинский референдум. Речь о том, что после Минских соглашений у нас изменится Конституция – это обычное нагнетание истерии. Изменения в закон об особенностях самоуправления на Донбассе никак не предусматривают федерализации Украины», – подчеркнул Е. Фирсов.

Народный депутат добавил, что изменения в закон об особенностях самоуправления в некоторых районах Луганской и Донецкой областей, которые приняла ВР, дают шанс на мирный путь урегулирования конфликта на Донбассе.

«Этот закон необходимо принять в силу того, что мы придерживаемся минских договоренностей. За нами наблюдает весь цивилизованный мир, к которому мы апеллируем и помощи которого ждем», – сказал Е. Фирсов.

«Ударовец» отметил, что по закону выборы на оккупированных территориях Донецкой и Луганской областей будут проходить только в органы местной власти.

«Выборы не будут проходить даже в облсовет или районные администрации, они будут проходить в сельские и поселковые советы. Не будет такого, что скажем кто-то из главарей террористов выиграет выборы и сможет легитимно управлять областью. Мы также предусмотрели решением парламента, что выборы пройдут по украинскому законодательству, когда там будет украинская милиция и прокуратура. В эти местные советы не смогут попасть люди, которые до этого брали в руки оружие», – заметил Е. Фирсов (*Телеграф* (<http://telegraf.com.ua/ukraina/politika/1801370-nardep-rasskazal-o-izmeneniyah-v-zakon-o-donbasse.html>)). – 2015. – 20.03).

Конституційна реформа: що про це знають і думають громадяни?

Як можна зрозуміти із заяв Президента та спікера Верховної Ради, незабаром розпочнеться конституційна реформа. Проводити її в сьогоднішніх умовах буде нелегко. Потрібна ретельно продумана стратегія реформи з врахуванням усіх ризиків. Для укладення стратегії необхідно з'ясувати думку суспільства.

Саме тому на замовлення Центру політико-правових реформ було проведено соціологічне дослідження щодо Конституції та конституційної реформи. Опитування було проведено Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 24 грудня 2014 р. Опитано 2008 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком АР Крим. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

Більшість громадян вважає, що конституційну реформу в Україні проводити потрібно. При цьому 27 % думають, що це необхідно робити якомога швидше, і ще 43,5 % реформу підтримують, але вважають, що її початок можна відтермінувати до загальної стабілізації ситуації в країні. Непотрібною і неактуальною конституційну реформу в Україні вважають лише 7 % населення.

Однак обізнаність щодо ініціативи конституційної реформи є доволі низькою. Переважна частина населення знає про ініціативи та ідеї щодо внесення змін до Основного закону: 50 % дещо про це чули і ще 12 % точно знають про ці плани. При цьому 7 % населення знає, які саме зміни до Конституції наразі пропонуються, а 45,5 % зазначають, що щось чули про пропонувані нововведення. Практично стільки ж, 47 % населення, нічого не знають і нічого не чули про те, що саме планується змінити в конституційному устрої України.

Розробкою змін до Конституції повинен, на думку 41% громадськості, займатися

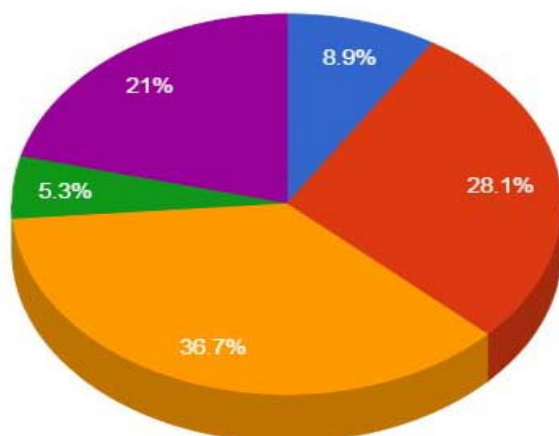
незалежний орган, який об'єднав би представників різних гілок влади та незалежних експертів. Спеціальній комісії Верховної Ради це довірили б 16 % громадян, а неурядовим експертним організаціям – 14 %.

Переважна частина суспільства (55 %) вважає висвітлення конституційної реформи засобами масової інформації недостатнім. Лише 11 % опитуваних зазначають, що в медійному просторі темі конституційної реформи приділяється достатньо уваги і ще 2 % – вважають цю увагу надмірною.

Більшість українців підтримують ідею змішаної форми правління, коли влада не зосереджується в руках однієї гілки влади або одного інституту, а розподіляється між Президентом, Верховною Радою та урядом. Так, відносна більшість – 37 % – надає перевагу нинішній моделі – парламентсько-президентській, за якої уряд призначається Верховною Радою за згодою Президента, відправляється у відставку також лише парламентом, а основна частина державної влади зосереджується в руках Прем'єр-міністра. Поряд із цим 28 % населення підтримують змішану форму правління з домінуванням ролі Президента, коли уряд призначався би Президентом за згоди парламенту, звільнявся би ними обома, але саме Президент мав би основну частину державної влади і повноважень.

У суспільстві практично немає підтримки як суто президентської форми правління, так і суто парламентської. Так, президентська модель, за якої Президент був би ядром політичної системи країни, призначав і звільняв уряд, а також визначав загальний напрям політики держави, влаштовує лише 9 % українців. Суто парламентська форма правління, коли посади Президента або не було б взагалі, або він обирався б у парламенті, а уряд повністю залежав від більшості у Верховній Раді, є пріоритетною тільки для 5 %.

Яка форма правління, на Вашу думку, є найбільш прийнятною для України?

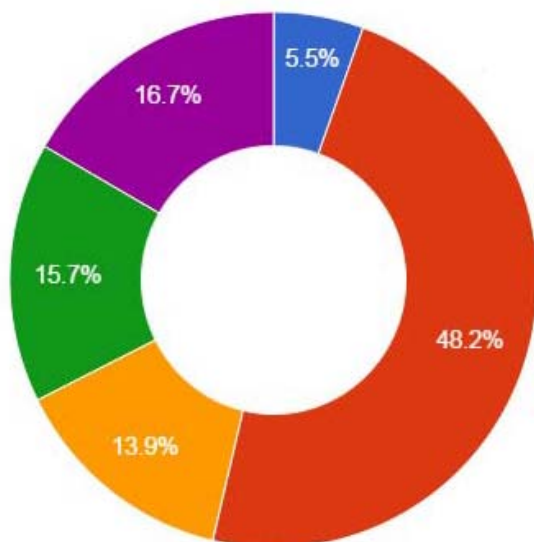


- Президентська, коли Президент є главою держави, може призначати і звільняти Прем'єр-міністра та уряд і визначає всю політику держави
- Президентсько-парламентська, в якій уряд призначається Президентом за згоди Верховної Ради та може бути звільнений і Президентом, і Верховною Радою, а більшість державної влади зосереджено в руках Президента
- Парламентсько-президентська, за якої уряд призначається Верховною Радою за згоди Президента та може бути звільнений лише Верховною Радою, і більшість державної влади зосереджено в руках Прем'єр-міністра
- Парламентська, за якої уряд призначається і звільняється Верховною Радою, а посада Президента або скасовується взагалі, або його обирають у парламенті
- Важко сказати

Існуючу нині змішану виборчу систему підтримують лише 16 % населення, у той же час беззаперечним лідером громадської підтримки є пропорційна виборча система з «відкритими» списками – саме за нею мають відбуватися

наступні вибори до Верховної Ради, на думку 48 % населення. Повністю або пропорційна із закритими списками, або мажоритарна виборчі системи підтримки у суспільстві не знаходять – за них виступають 5,5 % та 14%, відповідно.

За якою виборчою системою мали б відбуватися наступні вибори до Верховної Ради?



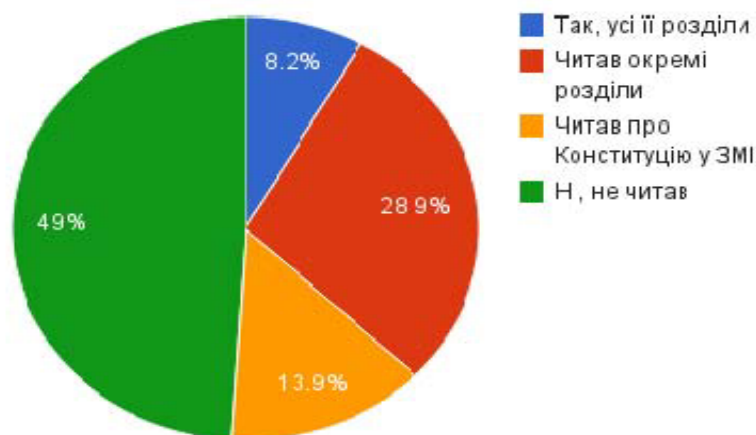
- За пропорційною системою, коли усі депутати обираються за партійними списками, які формують партії
- За пропорційною системою із «відкритими» списками, коли виборці можуть голосувати не лише за партію, а й за окремих кандидатів зі списку, що визначає порядок їх проходження до Верховної Ради
- За мажоритарною системою, коли всі депутати обираються в округах
- За такою, як зараз – половина депутатів обирається за списком, половина – в округах
- Важко відповісти

Крім ставлення до конституційної реформи, не менш важливою метою дослідження було з'ясувати ставлення суспільства до Конституції.

З Основним законом України ознайомлені 37 % населення, 8 % з яких читали його повністю і 29 % – окремі розділи Конституції України. Ще 14 % українців читали про

Конституцію в засобах масової інформації. У той же час майже половина населення (49 %) ніколи не читала Конституцію. Громадяни знайомилися зі змістом Конституції переважно для того, аби дізнатися про свої права або через те, що це потрібно було для навчання чи роботи.

Чи читали Ви коли-небудь Конституцію України?



Найважливішим завданням Конституції громадяни в абсолютній більшості вважають закріплення прав і свобод людини і громадянина (69 %). Інші цілі існування Конституції виявилися набагато менш важливими. Так, 21,5 % вважають, що головним завданням Основного закону є сам факт її наявності як атрибуту державності, оскільки практично всі держави мають Конституцію. На відміну від фіксації прав і свобод як завдання Конституції, значно менша частка людей вважає, що Конституція потрібна для визначення основних обов'язків громадянина (17 %).

Єдиним джерелом влади та носієм суверенітету в Україні, згідно з Конституцією, є громадяни України – так вважають 57 % населення. Здивував результат, за яким 26 % думають, що носієм суверенітету є Президент України.

Лише 6 % населення вважають, що вищі органи державної влади та посадові особи не порушують узагалі або рідко порушують Конституцію України. Натомість 87,5 %

громадян переконані – органи влади і посадовці Основний закон порушують, причому 45 % говорять, що це відбувається постійно.

Одним з найважливіших показників, на думку Центру політико-правових реформ, є те, що 74 % населення вважає, що виправдань для порушення Конституції України органом влади бути не може, це є недопустимим за будь-яких умов. Це при тому, що альтернативні варіанти були сформульовані так, щоб саме з'ясувати цінність дотримання правового порядку, навіть коли його недотримання обґрунтовується досягненням якоїсь короткострокової користі.

Основною причиною порушення Конституції громадяни вважають нехтування законами та правом з боку посадовців (63 %). На другому місці – низька правова культура політиків, але цей чинник причиною порушення Конституції вважають значно менше – 12 % населення (*ЦППР (http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/161-maxwidth/1888-konstytutsiina-reforma-shcho-protse-znaiut-i-dumaiut-hromadiany.html). – 2015. – 2.03).*

I. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

Страх втратити владу і страх її взяти

Одна з наймасштабніших реформ, що їх запланувала українська влада на цей рік, – децентралізація влади на користь місцевих громад. Для втілення реформи доведеться не лише забирати повноваження у центральних відомств і державних адміністрацій, а й «перекроювати» адміністративно-територіальний устрій України, побільшуючи громади та райони. У 2005 р. подібна ініціатива не пройшла. А сьогодні над розробниками реформи тяжіє не лише тягар предмета, але також тягар часу: восени відбудуться місцеві вибори – і нових депутатів мають обирати до відповідних рад вже під нові повноваження. Децентралізація, що в європейських країнах тривала по кілька років, в Україні мусить відбутися фактично за півроку...

«Децентралізація – запорука виживання України», – категорично заявляє один з натхненників реформи І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ. Пропонуємо тези І. Коліушка, які він висловив на семінарі у Львові: як відбуватиметься реформа, як об'єднуватимуться села, скільки залишиться районів, хто чинить спротив реформі.

Про політичну волю, яка є, і час, якого немає

Минулого тижня з ініціативи Голови Верховної Ради В. Гройсмана відбулася нарада з питань децентралізації, у якій взяли участь представники місцевого самоврядування, експерти, науковці, усі, хто має причетність до тематики реформи. На наше позитивне здивування, В. Гройсман дуже категорично й чітко сказав, що цього року буде ухвалено зміни до Конституції й відбудеться прийняття пакета законів щодо децентралізації. І на місцеві вибори останньої неділі жовтня Україна піде в умовах нової реальності для місцевого самоврядування.

Це той сценарій, за який ми, експерти, тривалий час боролися. Активно взялися за розробку реформи відразу після Майдану. Але

спочатку нам сказали, що Верховна Рада – стара і, на жаль, «не така». Потім ми чекали виборів до Верховної Ради. Вже після виборів сподівалися, що от-от створять конституційну комісію, щоб іще на цій сесії (осінньо-зимовій) подати проект змін до Конституції, а на весняній сесії його остаточно схвалити. На жаль, і Президент, і Верховна Рада згаяли цей час. Минуло два місяці від часу зібрання теперішнього скликання – конституційної комісії досі нема.

Про те, чому виникає Майдан

Найбільше непорозумінь виникає через те, що люди не довіряють владі. У багатьох є підозра, що наша влада хоче використати цю реформу на власну користь; або таким чином, щоб передати на місця повноваження, які важко виконувати центрові, але при цьому не передати фінанси; або зробити щось таке, від чого країна почне розвалюватися.

Глибоко переконаний, що у наших умовах максимальна децентралізація є запорукою виживання країни взагалі. Ми весь час мали й досі маємо перманентно неефективну державну владу. Якщо ми, громадяни, сидітимемо склавши руки й чекатимемо, поки держава все вирішить, – можемо чекати до кінця віку чи кінця держави. Запорука розвитку України – у тому, щоб громадяни були більш активними і брали відповідальність на себе.

Якби Україна була децентралізованою і на місцях лишалося більше повноважень, ми б не мали такої ситуації, коли раз на 10 років доводиться проводити революцію. Майдан – це прямий наслідок надмірної централізації влади. Мусимо 10 років дивитися і терпіти, чекати, поки накопичиться енергія протесту. Адже інакше нема можливості впливати на владу: все вирішується на рівнях влади, недоступних для громадян.

Про рівень, на якому влада зустрічає громадянина

Як би ми не організовували публічну владу – і на державному рівні, і на місцевому, – її

ефективність залежатиме від того, наскільки суспільство готове сприймати цю організацію. Все виростає зі спроможності громадян до самоорганізації, до ідентифікації своїх проблем, пошуку варіантів конструктивного вирішення і створення належної організації – це і називається самоорганізацією.

Є три основні форми самоорганізації: за місцем проживання, за професійною ознакою, за інтересами. Вони безпосередньо впливають на якість життя, на рівень ефективності управління державною владою, на рівень економіки. Здавалося б, це такі далекі речі: де державна влада – а де самоорганізація громадян у селі? А насправді між ними прямий зв'язок і залежність.

Якщо звернетесь до міськради, до сільради, то дуже часто можете почути: «Ми не маємо повноважень», – перша відповідь; «Ми не маємо грошей», – друга відповідь. І всіх скеровують до Києва, до уряду, парламенту, Президента. Між рівнем прийняття рішень і низовою активністю є великий розрив. Якщо ми спустимо прийняття рішень на нижчі рівні, громадяни отримають змогу активніше брати участь у вирішенні місцевих справ. Відтак посилюватиметься самоорганізація, зростатиме компетентність громадян, з'являтимуться нові лідери, котрі в майбутньому ставатимуть політиками.

До проблем надмірної централізації влади додається неефективна виборча система, імітаційна партійна система – це елементи цієї ж моделі. Політичні партії є реальними політичними партіями лише тоді, коли вони опираються на організовану громадськість. Якщо вони вигадані в кабінеті олігарха чи вождя – вони не є повноцінними і не виконують належних функцій. Як із цим боротися? Ми не можемо дуже швидко створити і звідкись «виписати» нові політичні партії. Навіть якщо приймемо виборчий закон, що буде ідеально правильним для наших умов, – нам доведеться чекати щонайменше два виборчих цикли, поки він вплине на становлення ефективних партій.

Про громади та їхні повноваження

Мі с ц е в е с а м о в р я д у в а н н я реалізовуватиметься на двох рівнях – на рівні

громади (йдеться про місто або об'єднання сіл чи селищ) і на проміжному рівні, районному.

Приблизний перелік питань, який можна «спустити» на рівень громади: розробка генплану та стратегії розвитку; розпорядження землею і будівництво; благоустрій території; житло і житлово-комунальні послуги; місцеві дороги та комунальний транспорт; дошкільне виховання дітей, початкова і середня школа; охорона здоров'я (швидка допомога і поліклініка); громадська, пожежна та санітарна безпека тощо.

Часто ставлять питання: «Невже ви хочете, щоб держава повністю відмовилася від відповідальності за освіту?». У жодному разі. Кожен робитиме свою роботу. Закон встановить стандарти освіти, Кабінет Міністрів розробить програми, а далі – етап реалізації цього законодавства. Місцеве ж самоврядування саме має вирішувати, де має бути школа, яка має бути школа – велика школа на п'ять сіл чи п'ять маленьких шкіл у кожному селі. Громади мають порадитися гроші й вирішити, що їм вигідніше. Міністерство не може порадитися з усіма громадянами, а сільрада – може. Чи тече у школі дах, чи треба замінити вікна – цим має опікуватися місцеве самоврядування, а не Кабінет Міністрів.

Точаться дискусії щодо муніципальної поліції. Опоненти стверджують, що це може призвести до створення «приватних армій» наших мерів. Інша точка зору – що муніципальна поліція має відповідати лише за паркування і, грубо кажучи, стежити за порядком на базарах. Наша робоча група з Центру політико-правових реформ брала участь у написанні законопроекту про поліцію, і ми запропонували передати достатньо широкі повноваження місцевій поліції, яка організаційно підпорядковуватиметься органу місцевого самоврядування. Патрульно-постова служба, дільничні – це має бути на рівні муніципальної поліції. На регіональному ж рівні мають лишитися сили спеціального призначення. Боротьба зі злочинністю – це компетенція кримінальної поліції, вона мусить бути державною. Дискусія ще триває. Заступник міністра внутрішніх справ Ека Згуладзе

стверджує, що зараз у світі, і Європі зокрема, йде тенденція до централізації поліцейських функцій: це і дешевше, і ефективніше.

Про район і державу

Що залишиться на районному рівні? У районі будуть дві важливі функції, котрі неможливо реалізувати в усіх громадах. Це охорона здоров'я вторинного рівня, тобто лікарня зі стаціонаром, і спеціалізовані школи-інтернати. Точиться багато дискусій. Представники медичної сфери, котрі працюють при міністерстві, критикують пропоновані підходи і не хочуть опускати відповідальність за вторинну медичну допомогу навіть на рівень нового району.

Держава мусить зберегти низку важливих функцій: законодавче регулювання суспільних відносин; державний бюджет; зовнішня політика; оборона країни; боротьба зі злочинністю; правосуддя; утримання державних реєстрів; вища освіта тощо. Держава мусить зберігати контроль за законністю. Роботи є багато, є багато функцій. З багатьма цими сферами наш уряд не може впоратися найкращим чином саме через

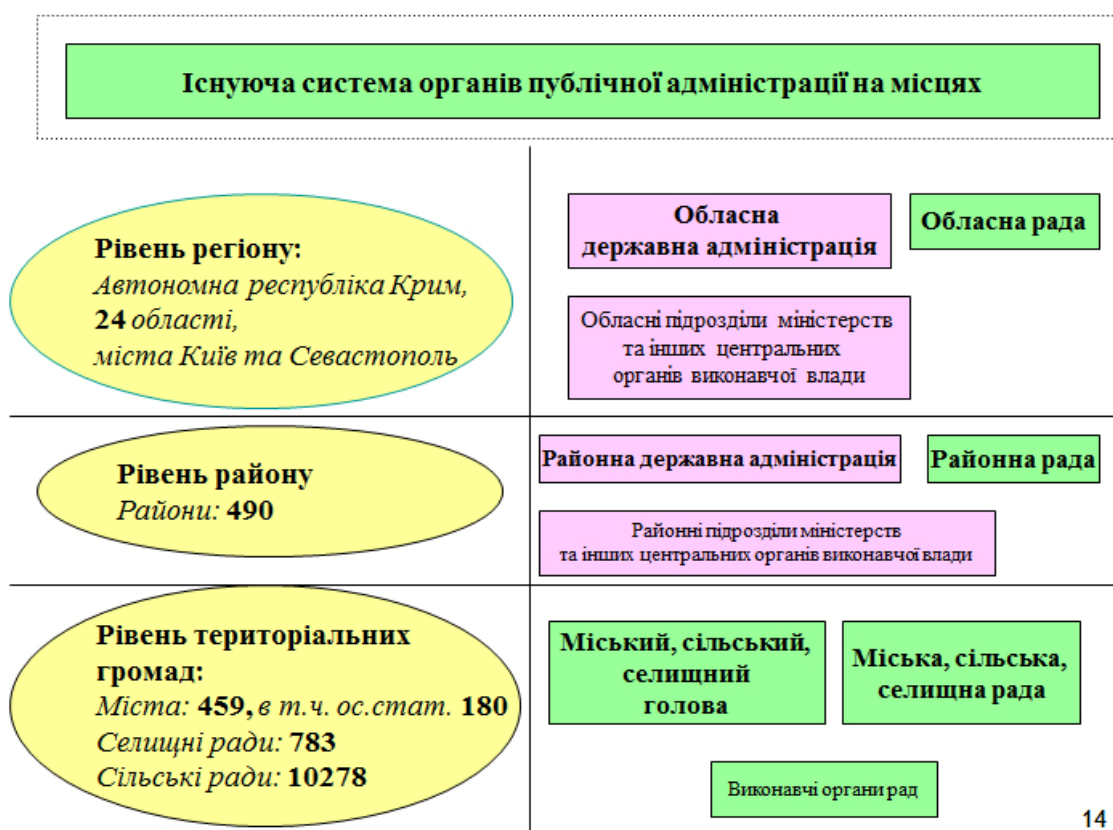
те, що більшість часу і ресурсів марнується на дріб'язкові питання, котрі можна було б віддати на нижчий рівень.

Про межі громад, районів, регіонів

Сьогодні маємо приблизно 11,5 тисячі суб'єктів місцевого самоврядування – сільських, селищних і міських рад. Понад 10 тисяч – це сільради. Переважна частина – це села чи групи сіл із населенням, меншим за три тисячі. Тобто про жодну передачу повноважень говорити недоцільно. Там немає кому брати ці повноваження: нема ні кадрів, ні фінансів – та й нема потреби.

Адміністративно-територіальна реформа, котра буде основою децентралізації, передбачає створення приблизно 1,5 тисячі міських та селищних громад. Замість 490 районів та 180 міст обласного значення має бути 120–150 районів. Це найнижчий рівень, на якому можна розташувати державні структури – насамперед інспекції, а також державні адміністрації.

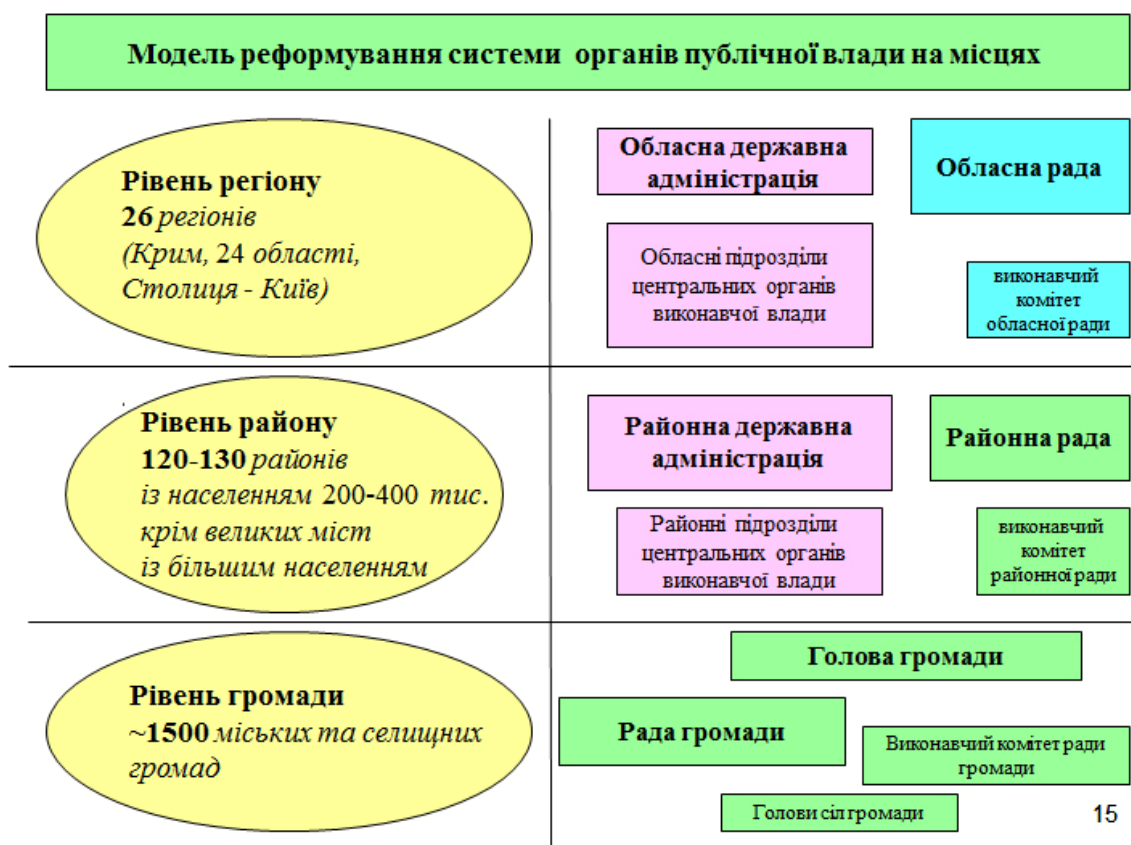
Регіони. Сьогодні ніхто не планує змінювати межі областей. Якими є області, такими вони й залишаться.



У 2005-му відбулася перша спроба провести реформу в напрямі децентралізації в Україні. Тоді дійшли висновку, що для того, аби реалізувати перелічені повноваження на місцевому рівні, треба, щоб у громаді проживало щонайменше 5 тисяч мешканців. Почали малювати об'єднання сіл, при чому селища лишалися окремою громадою, а села довкола нього об'єднували в одну громаду. Потім зрозуміли, що це помилковий шлях...

Об'єднання має бути природним. Воно має проводитись довкола потенційних центрів економічного зростання. Як правило, центрами зростання є міста та селища. Немає універсальної відповіді, як об'єднуватися – кожен випадок

треба розглядати окремо. Треба враховувати те, хто з ким дружить. Всім розповідаю історію: під час однієї зустрічі мешканці села з Жовківського району покаржилися, що їх хочуть об'єднати з іншим селом. «А там же татари стояли! І з тих пір ми не можемо мати діла з тим селом...». Концепцією, затвердженою Кабінетом Міністрів 1 квітня, передбачено критерії формування громад, зокрема доступність швидкої медичної допомоги та початкової школи. Очевидно, що у гірській місцевості громади будуть меншими. Ніякого фіксованого нормативу щодо чисельності громад концепцією не фіксується. Все виходить зі спроможності громади виконувати свої повноваження.



Лише Німеччина провела реформу з укрупнення громад на 80 % добровільно. Але для цього, мабуть, треба бути німцем. Вони намалювали план і сказали: за таким планом просимо добровільно об'єднатися. І 80 % добровільно об'єдналися, а решту 20 % довелося «дотискати» державним рішенням.

Я виступаю за те, щоб ухвалити закон про добровільне об'єднання громад, котрий у нас уже пройшов перше читання, але лише задля того, щоб усі переконалися, що ніякого добровільного об'єднання не відбудеться. Не треба самих себе обманювати.

Про те, чи готові керівники громад до реформи

Виглядає, що найбільш активними противниками реформи виступають сільські голови. Коли встряєш у дискусію, вони врешті-решт визнають і кажуть: «Слухайте, не треба нам повноважень, не треба фінансів – лишіть нас так, як є сьогодні». Вони ж бо шановані в селі люди, до них ідуть за довідками, за печаткою, несуть до них, перепрошую, могорич. Багатьох із них таке становище влаштує, і вони просять залишити їх у спокої. Це дуже деструктивна позиція.

Про те, як райони та області не хочуть ділитися владою

Точився спір, чи можна проводити реформу на двох рівнях одночасно. Врешті-решт дійшли висновку, що провести реформу на рівні громад, не реформувавши райони, – просто не вдасться, адже існуючі районні адміністрації не дадуть місцевому самоврядуванню стати на ноги. За інерцією вони продовжуватимуть виконувати свої старі функції, уявляючи себе вищим органом, ніж міська чи сільська рада, і намагатимуться керувати-підкерувати. Отож вирішили реформувати два рівні одночасно.

У кожній громаді має бути голова, рада, виконавчий орган у кожному селі, котре входить у громаду.

На районну рівні має бути районна рада з виконавчим комітетом. І тут, власне, є теоретична дискусія. При тому обсязі повноважень – фактично йдеться про два повноваження (лікарня зі стаціонаром та інтернати) – чи є потреба у прямих виборах районної ради? На мою думку, було б набагато ліпше формувати районну раду непрямыми виборами. Рада районного рівня могла б складатися з делегатів від громад. Однак усе впирається у норми нашої Конституції. Третій розділ Конституції, який є захищеним розділом Основного закону (крім схвалення Верховної Ради, потрібен всенародний плебісцит), передбачає прямі вибори на всіх рівнях місцевого самоврядування, у тому числі й до районних рад.

Складніше з обласним рівнем. Позаяк ми не міняємо адміністративно-територіальний

устрій на обласному рівні, я б казав, що не варто нічого міняти і в організації влади на цій ланці. Особливо це актуально в умовах міжрегіональної напруженості, котра є сьогодні, загрози сепаратистських рухів тощо. Я казав би: поки не відбудеться реформа на нижчих рівнях, нехай залишаються обласні адміністрації, і лиш через 5–8 років можна запровадити виконкоми обласних рад. До речі, так було і в Польщі. Гміни отримали самоврядування у 1990 році, а воєводства і повіти з'явилися зі самоврядними функціями тільки у 1998 році, після адміністративно-територіальної реформи. Але у нас проти цього виступає політична реальність. Еліти областей кажуть, що вони не допустять жодної реформи, якщо їм не дадуть цієї «цукерки» – виконкомів обласних рад. Отож тут, на жаль, найімовірніше відбудеться компроміс. З одного боку, він породжує ризик для України, хоча з іншого – це дає гарантії, що ця реформа таки відбудеться.

В обласних радах з'являться виконавчі комітети, а обласні державні адміністрації, так само, як і районні, звзуть свою компетенцію до наглядових функцій.

Про термінологію

У концепції, затвердженій урядом, під терміном «громада» мається на увазі два поняття. З одного боку, це сукупність мешканців, котрі проживають на території адміністративно-територіальної одиниці. А з іншого боку – сама адміністративно-територіальна одиниця базового рівня. Часто ставлять питання: як два різні явища можуть називатися одним словом? Так склалося історично, і так є у майже всіх мовах. Для прикладу, «комуна» у французькій та італійській мовах. Не всі це сприймають, є пропозиція дати нову назву. Можна назвати територію «волостю», а сукупність мешканців буде громадою.

Раціональне зерно є в ідеї змінити назву для рівня району. Той, що тепер, і новий район – це абсолютно інші речі. Сьогодні є 490 районів, а має бути не більше 150. Коли починаємо використовувати цей термін, багато хто взагалі не розуміє, про що йдеться; хтось чується

ображеним, бо був колись районним центром, а тепер втратив «високий» статус... Західні експерти радять: вводите щось нове – вводьте і нову термінологію. Якщо назвемо «повіт», буде зовсім по-іншому.

Про фінанси і Конституцію

Чому цю реформу не можна провести, не внівши зміни у Конституцію? В Основному законі прямим текстом написано, що місцеві державні адміністрації формують та виконують бюджети і виконують програми розвитку. Не змінивши цього в Конституції, ми не можемо передати функції державних адміністрацій виконкомам рад.

Паралельно з передачею повноважень відбуватиметься реформування фінансової системи. За теорією, спочатку мали би йти повноваження, а разом з ними – фінанси. На жаль, у нас уже вийшло навпаки: бюджетом на 2015 рік задекларовано, що ми робимо перший крок до децентралізації шляхом збільшення фінансових надходжень на місцях.

Про шанси на успіх

Будь-яка централізація призводить до корупції. Децентралізація – по-різному: в одних випадках – породжує, в інших – навпаки. Багато чого залежить від суб'єктивного фактора.

Які інструменти впливу громадян на місцеве самоврядування? Насамперед вибори. Треба боротися, щоби вони були справедливими, прозорими, ефективними, щоб на місцевому рівні була мажоритарна система. Крім того, мають бути місцеві референдуми. Мають також існувати статути громад, котрі передбачатимуть функціонування громадських слухань, громадських консультативних органів, громадських апеляційних інституцій. Є десятки інструментів, як залучати громадян до управління громадами.

Українці вельми винахідливі у контролі влади

Розумію, що в нас виникне маса проблемних громад і проблемних точок. У нас з'являться нові лозинські, місцеві феодали. Але ми точно отримаємо і шанс позитивних прикладів. Ці

позитивні приклади, які точково з'являться на мапі України, можуть стати переломом у розвитку України.

Інституційна організація держави лише створює умови. Краща інституційна організація – кращі можливості. А джерелом добробуту є праця. Хто більше працює, той краще живе. Навіть при найгіршій інституційній організації є люди, котрі знаходять спосіб добре жити і добре заробляти. Однак краща інституційна організація дає кращі можливості.

Про «секту» реєстраторів

Мушу сказати кілька слів про так званих «реєстраторів громад». Куди б я не прийшов, завжди зустрічаю adeptів цієї течії. І особливо бурхливу діяльність вони чомусь розгорнули на Львівщині. Що вони говорять? На їхню думку, все це (децентралізація) – дурниці, це все обман, а люди мають взяти уся владу у свої руки. Вони переконані: для того, щоб люди взяли владу, у кожній громаді треба зареєструвати юридичну особу публічного права, котра має бути реальним власником і реальним носієм влади у громаді. Вони агітують за активність громад. Дуже добре! Я теж виходжу з того, що громадяни повинні бути активними, вони мають брати відповідальність за життя у свої руки. Раніше вважав: окей, люди мають свою точку зору, але всі ми рухаємося в тому самому напрямі і всі хочемо більше прав для місцевих громад. Але як тільки питання децентралізації стало до порядку денного, вони раптом запротестували. Їхня теза про те, що громада виникає лише тоді, коли вона зареєстрована, – це, перепрошую, «ахінея»! Вони кажуть: «Це ви, члени громади, маєте владу, бо ви зареєстровані, а не сільський голова, який обраний на неправильних виборах». У дискусіях усе переважно зводиться до того, що їхня недовіра базується на скептичному ставленні до сучасного виборчого процесу. Справді, виборчий закон є дуже поганий. Давайте його змінювати. Але оголошувати, коли три дядьки зібралися в корчмі, що це і буде громадою, – не альтернатива.

Коли дивлюся на їхню активність, у мене виникає підозра, що комусь дуже не хочеться,

щоби на заході України був спокій, мир і злагода. Замість цього пропонують у кожному селі провести розкол між виборними органами і так званою зареєстрованою громадою. Не маю фактів про те, що їхню діяльність хтось фінансує чи інспірує, та судячи з того, наскільки активно вони

діють на території всієї України, як поведуться на круглих столах, у мене закрадається підозра, що це щось дуже нечисте (*ЦППР (<http://pravo.org.ua/publichna-administratsiia/administratyvna-reforma/1878-strakh-vratyty-vladu-i-strakh-ii-vziaty.html>). – 2015. – 17.02*).

В. Речицький, конституційний експерт Харківської правозахисної групи

Чи захищений в Україні народний суверенітет?

Формальним приводом для написання цього есе послужило конституційне подання 57 народних депутатів України щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. У зв'язку з підготовкою справи до розгляду Конституційним Судом суддя-доповідач П. Стецюк, керуючись ст. 19 Закону України «Про Конституційний Суд України», звернувся до представників наукової спільноти з проханням висловити свою позицію з питань, порушених у конституційному поданні.

Суть цього подання, первинним ініціатором якого виступила Коаліція громадських організацій «За чесний референдум» (Центр політико-правових реформ, Український незалежний центр політичних досліджень, Центр UA, Лабораторія законодавчих ініціатив, Інститут виборчого права) зводиться до клопотання перед Конституційним Судом про визнання Закону «Про всеукраїнський референдум» «таким, що повністю не відповідає Конституції України (є неконституційним)» [1].

Обґрунтовуючи свою позицію, автори подання вказали на те, що Верховна Рада України, ухвалюючи Закон «Про всеукраїнський референдум», перевищила свої повноваження, оскільки встановила «звичайним законом» інший від передбаченого Конституцією України порядок прийняття та внесення змін до Основного закону. Зокрема, парламент дозволив приймати прямим народним волевиявленням нову Конституцію України, а також вносити до її чинної редакції зміни шляхом вилучення або додавання будь-яких окремих фрагментів.

Посилаючись на практику Конституційного Суду України, автори подання наголошують на тому, що «звичайний закон не може встановлювати винятків до положень і процедур, закріплених в Конституції України» й що «такі винятки можуть встановлюватися виключно Конституцією України», а також на тому, що Конституція України взагалі не передбачає таких процедур, як «прийняття нової Конституції України», «скасування, визнання таким, що втрачає чинність, чи визнання нечинним законів про внесення змін до Конституції України».

Зокрема, наголошують ініціатори подання, у Рішенні Конституційного суду України від 16 квітня 2008 р. зазначалося, що «...народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України». А це означає, що «процедура прийняття “нової Конституції” на всеукраїнському референдумі має бути встановлена спочатку в Конституції, а не навпаки – через запровадження звичайним законом». Окрім того, як це витікає із ст. 85 та 92 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України «не належить встановлення у законодавчому порядку процедури прийняття нової Конституції та схвалення її нової редакції». Тобто модифікація українського Основного закону через пряме народне волевиявлення є неможливою.

У конституційному поданні окремим абзацом наголошується на тому, що положення

ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» «прямо суперечать порядку внесення змін до Конституції України, встановленому їй Розділом XIII “Внесення змін до Конституції України», який <...> істотно відрізняється від процедури прийняття звичайних законів».

Зокрема, відповідна процедура передбачає залучення спеціальних суб'єктів законодавчої ініціативи, використання особливих квот і черговості парламентського голосування, наявність висновку Конституційного Суду про невихід конституційного законодавця за межі своїх повноважень, затвердження парламентських рішень у ряді випадків всеукраїнським референдумом тощо.

На підставі зазначеного автори подання дійшли висновку про те, що «встановлення у звичайному законі не передбаченого Конституцією України порядку прийняття нової Конституції України, порядку внесення змін до Конституції України не тільки суперечить фундаментальним конституційним положенням, а й нівелює власне політико-правову ідеологію Конституції України, що є смисловим стрижнем теорії і практики конституціоналізму».

Ідучи далі, автори подання наполягають на тому, що «особлива і доволі складна процедура внесення змін до Конституції України є гарантією конституційного ладу, в основі якого закладено принцип верховенства права. Це означає, що жоден орган не може бути свавільним в своїй діяльності і, зокрема, на власний розсуд змінювати Конституцію України. Саме тому Верховна Рада України як орган державної влади, який діє лише на підставі, в порядку і у спосіб, передбачений Конституцією і законом, не може звичайним законом запроваджувати нові процедури внесення змін до Конституції України і в такий спосіб підривати конституційний лад».

Оскільки ж Верховна Рада України, ухвалюючи закон про референдум, «вийшла за межі своїх конституційних повноважень, а також порушила приписи статей 156, 159 Конституції України щодо процедури прийняття законів про внесення змін до Розділу XIII

“Внесення змін до Конституції України”, <...> Закон [“Про всеукраїнський референдум”] має бути визнано неконституційним повністю».

Однак неупереджений аналіз проблеми, що обговорюється, дає змогу дійти суттєво інших висновків і переконань. Перше, що впадає у вічі – це те, що автори подання надто широко, а тому й неправильно розуміють цільове призначення (адресність) закріпленої в Розділі XIII Конституції України процедури внесення змін до Основного закону. Очевидно, що ця процедура містить у собі правила модифікації Конституції, яка функціонує в нормальному («штатному») режимі. Подібний усталений режим діє за всіх тих обставин, коли суспільні суперечності в країні не досягають критичного рівня, межі. Тобто коли стан традиційно існуючих в державі і суспільстві політичних суперечностей чи конфліктів не дозволяє вважати останні непримиренними (антагоністичними).

Цікаво, що один із засновників кібернетики Норберт Вінер вважав право засобом залагодження проблемних конфліктних ситуацій. Але якщо право в цілому є системою залагодження суперечностей і конфліктів, то в цій системі мали б існувати автономні – залежно від предмета та інтенсивності протистояння – реєстри. Очевидно, що при цьому конституційне право входить до реєстру залагодження політичних конфліктів вищого рангу. Його нормативний потенціал розрахований на примирення таких суб'єктів як нація, народ, громадянське суспільство і держава в цілому.

Однак навіть конституційне право не може розв'язати всі без винятку політичні колізії в країні. Наприклад, не викликає сумніву в тому, що воно є обмежено дієздатним у випадку узурпації (насильницького заволодіння) державою повновладдям народу (його політичною чи економічною свободою, правами людини тощо). Невипадково в політико-правовій науці прийнято розрізняти народний, з одного боку, і державний – з іншого, суверенітети. Перший з них є відносно незалежним щодо другого – державного суверенітету. І хоча за нормальних обставин

державний суверенітет вважається одним з каналів здійснення повновладдя народу, проте домінуючим у політичній науці другої половини ХХ – початку ХХІ ст. є уявлення про те, що інтереси держави і громадянського суспільства перебувають у перманентному конфлікті, нерозв'язному протистоянні. Зокрема, подібного висновку доходять у своєму фундаментальному огляді Д. Коен і Е. Арато.[2]

З іншого боку, у посттоталітарних демократичних країнах нерідко спостерігається свідоме й підсвідоме ототожнення прагматичними політиками державного і народного суверенітетів. Пояснюється це все ще великими обсягами націоналізованої власності, традиціями авторитарного стилю управління, прагненням використати потугу держави як важіль політичних, економічних і культурних зрушень. Подібний підхід містить у собі значні ризики, загрозу яких покликана мінімізувати конституційна культура, сучасний конституціоналізм.

Простіше кажучи, для захисту народного суверенітету, за яким стоїть органічне прагнення індивідів вільно чинити власною долею, необхідно створювати інститути, метою яких є обмеження репресивних можливостей держави в цілому та її окремих агентів. У класичному підході подібне обмеження держави проявляється в чіткому окресленні суб'єктивних прав і свобод людини, розділенні державної влади на окремі гілки, механізмі стримувань і противаг, встановленні функцій, компетенції і повноважень всіх без винятку державних органів та їх посадових осіб. Не дивно, що органічна конституція виступає в ролі охоронця «культурно чутливих зон» (Девід Істон) суспільства, до яких державі й поточним законам вхід закрито. З іншого боку, конституції виступають як широкомасштабна інструкція для держапарату.

На українських теренах останнє проявляється в тому, що на основі ст. 6 Основного закону «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». Крім того, як зазначається в ч. 2 ст. 19 Конституції,

«органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Принципово іншим є ставлення органічних конституцій до індивідів, громадянського суспільства і народу в цілому. Стосовно цих суб'єктів конституційного права діє мало не протилежний за своїм спрямуванням принцип: дозволено все, що не заборонено Законом. Це означає, що застосування будь-яких обмежувальних стратегій і тактик стосовно народу і вільних громадян є/має бути суттєво вужчим, ніж щодо держави та її агентів.

Тому, як зазначається в пункті 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 5 жовтня 2005 р. (справа про здійснення влади народом), «народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі»[3]. Що ж стосується можливих виключень із суверенних прав народу, то тут доцільно послатися на вимоги ст. 74 Конституції України, за якою «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії». Усе інше в списку стратегічних цілей та інтересів народу може-таки бути предметом прямого народоправства.

Звичайно, у більшості випадків Конституція виступає обмежувачем будь-якої влади, у тому числі й демократичної влади народу. Однак метою конституційного обмеження народної влади є не стільки захист держави, громадського порядку чи виробничої дисципліни, скільки гарантування ринку, невідчужуваних суб'єктивних прав людини, економічної та політичної свободи. Виправданим вважається також захист від демократичного тиску свободи думки і слова, творчих еліт і символічної реальності в цілому. Основний закон дійсно має бути «вузечкою для керманців і народів» (П.-А. Гольбах), але за цією максимою стоїть ідея розширення, а не обмеження прав і свобод людини.

Хоча декому це може здаватися парадоксом, але органічні конституції обмежують народні

прерогативи для того, щоб гарантувати вільний стан індивіда, а не заради вищих колективістичних інтересів. У якості Біблії свободи і ринку органічна конституція у більшості випадків підтримує індивідуалізм. Усе це було і залишається актуальним для вітчизняного політичного класу.

Не можна ігнорувати й тієї обставини, що ч. 2 ст. 5 Конституції України містить у собі негативну презумпцію можливості узурпації державою, її органами або посадовими особами права народу визначати і змінювати конституційний лад. Тобто чинна Конституція відверто допускає можливість критичного загострення політичних відносин між державою і українським народом. Закріпивши й визнавши тим самим можливість подібного кризового сценарію, Конституція нічого не говорить про його вірогідний фінал. Не окреслює вона й нормативних параметрів «конституційного ладу», на визначення або зміну якого може посягнути Українська держава. Основний закон передбачає можливість конституційного делікту, утримуючись від окреслення будь-яких можливих санкцій.

Що ж стосується академічних уявлень про узурпацію права народу «визначати і змінювати конституційний лад», то можна припустити, що подібна дія охоплює будь-яке грубе умисне порушення Основного закону спеціальними суб'єктами, яке призвело до суттєвого обмеження невідчужуваних прав і свобод людини; загрози політичній незалежності України; зміни ліберально-демократичного політичного режиму, форми правління або територіального устрою країни.

Сама по собі можливість посягання держави або її агентів на свободу, суверенітет чи повновладдя народу передбачається низкою сучасних конституцій. Можна стверджувати, що правові способи реагування на подібні загрози вважаються класичними атрибутами конституціоналізму. Наприклад, поширеним рецептом конституційного захисту народних прерогатив прийнято вважати право громадян на володіння зброєю (США, Швейцарія, прибалтійські країни), а також право народу на демократичне повстання.

Право народу на демократичне повстання є захисним ресурсом не лише північноамериканської або англійської конституційної системи. Так, ст. 20 Основного закону ФРН (1949) передбачає право громадян вчиняти спротив будь-кому, хто наважиться посягнути на демократичний лад, якщо інші засоби буде неможливо використати. У ст. 23 Конституції Чехії (1992) стверджується, що громадяни мають право чинити опір посяганням на демократичні принципи прав людини і основоположних свобод, якщо діяльність конституційних органів чи застосування інших правових засобів стануть неможливими.

У свою чергу, ст. 120 Конституції Греції (1975) зобов'язує громадян вчиняти спротив будь-яким спробам відмінити Конституцію насильницькими засобами. Конституція Словаччини (1991) у ст. 32 проголошує, що у разі, якщо діяльність конституційних органів або застосування правових норм стане неможливим, кожен громадянин має право вчиняти спротив всім, хто наважиться посягнути на демократичне функціонування прав людини і основоположних свобод. Аналогічні можливості передбачаються ст. 54 Конституції Естонії (1992), ст. 3 Конституції Литви (1992) тощо.

Ці приклади є важливими, оскільки вони доводять, що вищою метою органічного конституціоналізму є забезпечення (відновлення) свободи народу будь-якими доступними засобами. Очевидно, що хаос демократичного повстання означає у більшості випадків свідому тимчасову відмову населення від умов правопорядку. Але опинившись перед альтернативою: державницький порядок або свобода народу, євроатлантичний конституціоналізм беззастережно обирає хаотичність і непередбачуваність свободи.

Конституція України 1996 р. забороняє й засуджує узурпацію народного повновладдя державою, її органами або посадовими особами. Але якщо це так, тоді юридичне право й моральний обов'язок народу якомога швидше покінчити з узурпацією доступними йому засобами слід вважати обґрунтованим і логічним. Оскільки посягання держави або її

агентів на повновладдя народу означає не лише злам системи гарантій народного суверенітету, але й очевидне вимкнення конституційного механізму стримувань і противаг, право народу на самостійне відновлення засад конституціоналізму слід вважати незаперечним. Добровільно відмовитися від цього права народ-суверен не може. У протилежному випадку відновлення конституційних засад довелося б доручити державі-узурпатору, що за будь-яких обставин виглядає абсурдним. Відтак, залишається один легітимний засіб порятунку – відновлення Конституції України або її принципово важливих фрагментів через пряме волевиявлення народу – референдум.

Підсумовуючи наведене, можна дійти таких логічних висновків: Верховна Рада України, ухвалюючи Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р., не порушила існуючий порядок внесення змін до Конституції України, а встановила мінімальні законодавчі гарантії відновлення повновладдя народу на випадок його узурпації Українською державою, її органами або посадовими особами.

Теза ініціаторів конституційного подання про те, що Конституція України нібито не передбачає можливості внесення змін до Основного закону за межами правил, встановлених Розділом XIII, є справедливою стосовно всіх фізичних і юридичних осіб, Української держави в цілому за умов дотримання державою та її агентами Конституції і законів України. З цієї точки зору Розділ XIII Основного закону України справді виступає як жорстка інструкція для державного апарату.

Що ж стосується такого суб'єкта конституційних правовідносин, як український народ, то стосовно нього зазначений «інструктивний» підхід не діє. Зокрема, він не може бути застосований в умовах, передбачених ч. 2 ст. 5 Основного закону. Народ-суверен у своїй політичній правосуб'єктності керується принципом: дозволеним є те, що не заборонено Конституцією і законами України. Конституція ж забороняє ухвалювати через референдум лише закони про податки, бюджет і амністію. Однак ще більш важливою є та обставина, що

Конституція України не зможе відновити свій зміст за правилами Розділу XIII у випадку політичної зради народних інтересів державним апаратом. Інакше кажучи, спосіб відновлення засад конституціоналізму через референдум за умов узурпації народного суверенітету Верховною Радою або Кабінетом Міністрів України необхідно вважати єдино прийнятним.

Про можливість «колегіальної» корупції на вищому державному рівні науці добре відомо. Необмежений парламентаризм відносно легко може стати колективним диктатором і тираном. Прикладів існує доволі й не лише в Китаї або Північній Кореї. Про можливість переродження простих демократій на тоталітаризм не раз попереджали Хосе Ортега-і-Гассет і Якоб Талмон. Тому єдиним політичним суб'єктом, якого неможливо корумпувати, здавна вважається народ. Що ж стосується державної надбудови, то в Україні вона постійно ризикує стати здобиччю нафтовидобувної монополії на Сході.

Як рішуче наполягають автори подання, «процедура прийняття “нової Конституції” на всеукраїнському референдумі має бути встановлена спочатку в Конституції, а не навпаки – через запровадження звичайним законом». На перший погляд такий підхід видається слушним. Але що має вчинити народ у випадку, коли парламент, оминувши громадську думку, встановить такий порядок ухвалення змін до Основного закону, за яким суспільний загальний остаточно втратить контрольні прерогативи? Законопроект про новий порядок врядування стане частиною Основного закону й тим самим... «вичерпає свою функцію»? Хто у цій ситуації захистить інтереси й права народу? Верховна Рада прикриє тили новою юридичною оболонкою, а право народу на демократичне повстання Основним законом України не передбачено. Відтак залишатиметься тільки один законний вихід: відновлення конституційного ладу через пряме народне волевиявлення – референдум.

У конституційному поданні також наголошується на тому, що положення ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» суперечать порядку внесення

змін до Конституції України, встановленому її Розділом XIII, який істотно відрізняється від процедури прийняття звичайних законів. Очевидним, однак, є те, що відновлення або внесення змін до Конституції України після узурпації державою або її агентами народного суверенітету не може покладатися на суб'єкта, який щойно вчинив цю спробу.

Це означає, що ст. 15 Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. закріплює не стільки загальний, скільки екстраординарний порядок внесення змін до Основного закону, який не суперечить вимогам Конституції України й виступає як порядок *ad hoc* – на випадок, коли звичайні суб'єкти ухвалення Основного закону вийдуть з гри внаслідок спроби захоплення народного повновладдя.

З формально-юридичної точки зору, даний екстраординарний порядок внесення змін до Конституції України може бути виведений шляхом догматично-телеологічного тлумачення ч. 2 ст. 5 Основного закону України. При цьому переконання авторів конституційного подання в тому, що зміст Закону «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. «суперечить фундаментальним конституційним положенням <...> й нівелює власне політико-правову ідеологію Конституції України, що є смисловим стрижнем теорії й практики конституціоналізму» виглядає вкрай сумнівним.

Адже світовий конституціоналізм заперечує зверхність держави над народом і його недержавною ланкою – громадянським суспільством. Як показав досвід воєн XX ст., яке З. Бжезінський назвав у книзі *Out of Control* століттям мегасмерті, зверхність і надмірність державних амбіцій становлять основний сучасний виклик свободі, ринку й правам людини. Тому пошук шляхів забезпечення народів від експансіоністських амбіцій держави є актуальним трендом конституційної еволюції в країнах Східної та Центральної Європи. З огляду на тональність творчості Ч. Мілоша і М. Кундери, останніх можна було б вважати мистецькими волонтерами у відстоюванні ідеалів європейського конституціоналізму.

Неважко здогадатися, що ухвалення Закону України «Про всеукраїнський референдум» від листопада 2012 р. само по собі не переслідувало вузької цілі розробки механізму подолання наслідків узурпації державою народного суверенітету. Ухвалення українського закону про референдум стало практичним результатом боротьби різних політичних сил, які мали на меті щось «всеосяжне». Проте, як це нерідко трапляється в політиці, загальні наслідки дії виявилися важливішими за мотивацію голосування.

Ухвалення Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. не мало на меті подолання актуальної політичної кризи. Можливо, що потенціал референдуму планувалося використати для посилення президентського тиску на парламент або парламентської меншості – на більшість тощо. Закон «Про всеукраїнський референдум» виявився недосконалим й з огляду на вимоги правової культури. Однак ці недоліки є недостатніми для визнання Закону неконституційним у цілому й по суті. Незважаючи на вразливість для критики, він став логічно послідовним розгортанням мети, закладеної в ч. 2 ст. 5 Основного закону.

Цією ж метою є протистояння загрози тоталітаризму й диктатури. Адже без продовження на рівні поточного законодавства закріплена в ст. 5 Основного закону норма позбавляється своєї ефективності, а, значить, і змісту. Тому Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. слід вважати законом-санкцією, який гарантує українському народові право на спротив офіційній владі. Без нього молодий український конституціоналізм став би відверто патерналістським, умовно-декоративним й ще більш незносимим.

Цікаво, що конституційне подання готували представники громадянського суспільства, орієнтовані на поліпшення існуючого стану речей, «реанімацію» реформ й «перезавантаження» влади. Проте у своїх прогресистських устремліннях вони не помітили метаморфози, яка непомітно сталася з ними. Їх реформаторський дух опинився

раптом загорнутим у позитивістські шати, а бажання відстояти істину перевтілилося в банальний скепсис до народу. Помітним є те, що народ сприймається ними як предмет маніпулювання – не автономний суб'єкт, а об'єкт впливу корупційної влади.

Але якщо народ – ненадійний, хто тоді відповідь на головні українські питання? Зокрема, про те, чи бути Україні президентською або парламентською республікою? Федерацією громад чи унітарною державою? Мати помірковану чи все-таки необмежену свободу слова? Бути ліберально-демократичною чи націократичною державою? Розвивати державні чи приватні університети? Заводити в ринок чи тримати й далі у державній власності землю?

Більшість із цих запитань є предметом всеукраїнського референдуму. Адже аксіоми життя мають визначати люди, а не політичні обранці. Що ж стосується тактичних проблем нашого часу, то ними дійсно мають опікуватися депутати й громадські активісти (*Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи* (<http://www.khpg.org/index.php?do=print&id=1426584710>). – 2015. – 17.03).

[1] Тут і далі виділення курсивом належать авторові.

[2] Див.: Коэн Д., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. – М.: Весь мир, 2003. – С. 152, 189.

[3] Див.: Конституція України у судових рішеннях // Бюлетень законодавства і юридичної практики України, № 7–8, 2011. – С. 53.

М. Ставнийчук, юрист, бывший руководитель Главного управления по вопросам конституционно-правовой модернизации Администрации Президента Украины

Минские договоренности и конституционный процесс. Без лишних иллюзий

Мировые и украинские политики не перестают дебатировать по поводу оценок Минских договоренностей-2 по результатам работы «нормандского» формата, а именно их последствий и прогноза развития событий для каждой из сторон. Диспозиция важна. Европа всегда заботится о своей безопасности во всех измерениях. Так было, есть и будет. Европейские страны уже не пустят на самотек переговорный процесс по Украине, ограничившись отдельными санкциями, телефонными разговорами, решениями «мягкого права» европейских структур... Поскольку в полной мере осознают, что вопрос военной агрессии против Украины напрямую касается европейских стран, а потому отдать инициативу означает проиграть ситуацию. И Минск-1 – болезненный тому пример.

С этой точки зрения «нормандский» формат является прагматичным и обоснованным шагом. Другой вопрос, что для Украины явно

запоздалым. Российская сторона и в Минске-1, и в Минске-2 добилась своего. Главное, что в этих переговорах ее действия юридически не определены как военная агрессия. Цель – консервация ситуации, при которой Украина характеризуется как дестабилизированная, неопределенная в политической, социально-экономической и других сферах страна, – явно достигнута. По крайней мере, пока. Ловушка наподобие Приднестровья или Балкан нам поставлена.

Как ни печально это в очередной раз осознавать, но России нужна именно такая Украина, однако, на мой взгляд, это не исключает риска дальнейших дестабилизационных действий, в том числе и в политико-правовом процессе. Всему миру ясно, что украинская позиция в этих переговорах с любой точки зрения – самая сложная. Цена, которую платит украинский народ за отпор агрессору, была, есть и будет зоной ответственности власти.

Наша цель, несмотря ни на что, должна бы быть одна – мир, целостность, независимость. Тактика без стратегии, выбранная в свое время при формировании летне-осеннего формата Минск-1, была просто «ворчанием перед проигрышем». Поэтому Европа в едва ли не самый критический для нас момент все-таки поймала эту волну истории, и теперь, надеемся, не даст Украине проиграть.

Ошибки, заложенные на будущее

Для Украины сегодня ключевой вопрос: каким образом это будет сделано? Очевидно, что для нас – и для государства, и для общества – определяющим является вопрос доверия. Его нет. Внутренняя стагнация на фоне военной агрессии, которая проявляется в глубоком социально-экономическом кризисе, политическая дихотомия и неопределенность, подмена реальных реформ и военных действий пиар-кампаниями, колоссальный уровень коррупции и предельное обнищание народа, практическое уничтожение инфраструктуры двух промышленных (хотя и дотационных) регионов страны и нерешенные в этой связи проблемы внутренней миграции – все это и является основой отсутствия доверия внутри страны. Во внешней сфере дает себя знать определенный кризис международных институций и тоже недостаток доверия. Указанные обстоятельства весь период войны серьезно усложняют нам возможность использовать безотлагательные и эффективные международно-правовые меры для защиты своей территориальной целостности и государственного суверенитета – даже несмотря на нашу очень профессиональную работу в сфере международных отношений. В атмосфере недоверия, к сожалению, становится очевидным недостаток реальных и формальных гарантий выполнения Минских соглашений-2.

С другой стороны, нежелание выполнять эти договоренности или выполнять каждый по своему усмотрению также наблюдается. Отсутствие четких и однозначных подходов и категорий в тексте прежде всего Комплекса мероприятий по имплементации Минских договоренностей от 12 февраля 2015 г. только

усиливает эту тенденцию. Однако шансы на мир и урегулирование все равно есть.

Подчеркиваю, при наличии прагматичной, профессиональной, консолидированной позиции. Избранная Европой не самая плохая в наших условиях стратегия «холодного мира» таки создает для Украины реальные возможности сохранить и обеспечить ее территориальную целостность. Однако сохранение государственного суверенитета, конституционного строя, эффективного внутреннего управления – этот вопрос нашего государства, нашей власти, потому что нас, украинцев, категорически не устраивает внешнее управление.

Решение этих вопросов напрямую связано с конституционной легитимностью, реализацией положений Конституции и осуществлением в будущем реформ в конституционно-правовой сфере. Профессиональная позиция здравого смысла, согласно которой во время войны в стране сначала решается вопрос мира, а Основной закон государства меняется лишь при нормальном политико-правовом процессе в инклюзивной атмосфере, не была воспринята нынешними руководителями власти. Как и позиция о необходимости определить еще с весны-лета прошлого года действия России как агрессию, ввести военное положение в Крыму и в Донбассе, создать техническое правительство, укрепить нейтральный статус Украины, заключив новое международно-правовое соглашение с соответствующими реальными гарантиями для нас. А в нынешних условиях уже и нет смысла эту позицию актуализировать. Поезд ушел. Мы в новых реалиях.

С другой стороны, в контексте анонсированного конституционного процесса и с учетом содержания Минских договоренностей-1 и 2 следует напомнить, что инициативу и темпы генерирования смыслов этого процесса Украина в свое время утратила. Ведь еще с лета прошлого года были очевидны тенденции беспрецедентного внешнего навязывания Украине логики конституционных изменений, в частности в сфере административно-территориального

устройства и управления территориями. И официальные заявления российских должностных лиц, и инсайдерская информация однозначно свидетельствовали: для Украины в этих сферах продавливается определенный сценарий развития, который как максимум должен был привести к формальному утверждению федерации на уровне Конституции Украины, а как минимум – закрепить специальный статус отдельных территорий. То есть любым возможным способом расшатать территориальное устройство Украины как основу ее целостности. Вывод первый. Руководство государства в критический политический момент не сформировало линию на стратегию конституционного процесса, исходя из долгосрочной перспективы развития Украины. А как следствие – победила тактика, рефлексия на текущий момент.

Во исполнение Минских договоренностей-1, фактически под президентским давлением, с нарушением парламентских процедур 16 сентября 2014 г. Верховная Рада Украины приняла два закона, которые заранее содержали признаки несоответствия Конституции Украины. Один из них – Закон Украины «О недопущении преследования и наказания лиц – участников событий на территории Донецкой и Луганской областей», так и не подписанный тогдашним главой парламента. Две попытки в парламенте предыдущего созыва принятием постановлений отменить свое решение о принятии этого закона в сентябре и ноябре прошлого года не увенчались успехом. После завершения работы парламента предыдущей каденции этот закон ушел в небытие.

Однако другой Закон Украины – «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» – вступил в силу, действует и рассчитан на трехлетний период. И это несмотря на то, что, рефлексировав уже при другом политическом моменте (реакция на псевдовыборы, проведенные в «ДНР» и «ЛНР» 2 ноября прошлого года), глава государства 14 ноября 2014 г. подписал указ, введя в действие решения СНБО, которым парламентам предложено отменить ранее принятый им пресловутый

Закон «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». И все разговоры представителей от власти о том, что этот закон не вступил в силу – не более чем политические манипуляции. Другое дело, что этот закон все-таки не был пока реализован с учетом того, что выборы 7 декабря 2014 г. по украинскому законодательству так и не состоялись. Однако на сегодня из-за закрепления соответствующих положений Минских соглашений-2 в сфере конституционного процесса полностью мертвым этот закон вряд ли можно считать. Пациент сегодня скорее жив. Более того, по инициативе России, правда не в ее редакции, Совет Безопасности ООН на этой неделе единогласно принял Резолюцию в поддержку Минских договоренностей и Комплекса мероприятий по их выполнению и призвал все стороны полностью имплементировать эти договоренности.

Итак, вывод второй также напрашивается сам собой. Имеющиеся на сегодня международно-правовые механизмы влияния на ситуацию задействованы. Украинская сторона обязана выполнять и «военную», и «юридическую», в том числе конституционно-правовую, составляющую Минских договоренностей-2 в контексте достижения мира в нашей стране. Сегодня вопрос не только в том, чтобы упрекнуть в очередной раз за желание власти делать хорошую мину при плохой игре, главное – трезвая и правдивая оценка ситуации в связи со взятыми на себя обязательствами, а также исходя из собственного национального интереса и наработанного наконец объективного алгоритма дальнейшего существования государства.

Новые игры вокруг конституционного процесса

Замечу, что впервые за все годы независимости Украины Президент имеет конституционное большинство в парламенте. Несмотря на все сложности, коалиция существует. На ее проевропейской природе настаивают все ее участники. Ни у одного из предыдущих глав нашего государства такой ситуации не было. А потому каждый был

вынужден искать приемлемые для конкретных условий варианты инициирования и проведения конституционных изменений.

Не углубляясь в далекую историю, напомним, при В. Ющенко это был Конституционный совет, при В. Януковиче – Конституционная ассамблея. При поддержке Венецианской комиссии, ПАСЕ, несмотря на все потуги юристов-«ястребов» в президентских командах разных времен всегда удавалось настаивать исключительно на конституционном, прежде всего парламентском способе внесения изменений в Конституцию. При этом все непарламентские формы рассматривались лишь как предпосылки для поиска компромисса и консенсуса в парламенте. На этом фоне инициативы нынешней власти, звучащие в последние месяцы, не перестают удивлять. Прежде всего специалистов. Игры вокруг конституционного процесса продолжаются теперь «по-новому». Не успели раскритиковать идею создания двух конституционных комиссий – в Верховной Раде и при президенте, как на заседании правительства спикер парламента получил «сюрприз»: именно он должен возглавить Конституционную комиссию при президенте.

Глава парламента радостно публично извещает, что до конца октября 2015 г. у нас будут изменения в Конституции. Дежавю, поскольку, будучи еще вице-премьер-министром, В. Гройсман летом прошлого года не менее оптимистично уже заявлял, что не позднее чем в сентябре – октябре 2014 г. будут внесены изменения в Конституцию Украины, в частности в вопросе децентрализации власти. В этом почти конституционном раю есть, однако, несколько маленьких «но».

Во-первых, учитывая политическую составляющую, странным представляется предложение президента главе Верховной Рады возглавить конституционную комиссию, которая, согласно Конституции Украины, может создаваться лишь как совещательный или вспомогательный орган при главе государства. И конкретные лица, их личные отношения, фамилии здесь не имеют никакого значения. При этом комиссия создается по алгоритму

недавно – как раз после моей предыдущей статьи в ZN.UA – ликвидированной Конституционной ассамблеи. Почти те же подходы и задачи. Что вполне объективно. Где найти новые полномочия для совещательного органа при условии, что на предварительном этапе эта работа делалась качественно, совместно с Венецианской комиссией и другими европейскими институтами. Но если под председательством первого президента страны работать в Конституционной ассамблее было сложно, то при нынешней ситуации эта комиссия будет просто «ручной».

Во-вторых, при наличии проевропейского парламентского большинства и консолидированной с ним позиции главы государства целесообразно, с точки зрения политической, морально-этической, да и здравого смысла, так не нарушать дух и букву Основного закона. Лучше вспомнить, что единственный орган законодательной власти и президент Украины осуществляют полномочия в установленных Конституцией пределах и согласно законам Украины. Поэтому политическая и правовая ситуация требуют сегодня от парламента и президента решать вопрос конституционного процесса совместно именно на парламентской площадке. Это будет воспринято обществом. Потому что это действительно по-новому, по-европейски, точно не примитивно и не местечково. Такой подход создал бы консенсусную основу для открытого диалога, способствовал бы обеспечению инклюзивной и транспарентной атмосферы. Иначе игры вокруг конституционного процесса, игры без правил окончательно подорвут доверие к власти и легитимность предлагаемых изменений. Со всеми соответствующими последствиями. Возникнут реальные основания поднять вопрос о возможностях учредительной власти народа. Риск дальнейшего расшатывания ситуации очень серьезен. Выводы должны быть сделаны.

Хрупкий лед федерализации

Говорят, что во время подготовки и Декларации, и Комплекса мероприятий по выполнению Минских соглашений от 15 февраля сего года сначала речь шла об

использовании в их тексте устойчивых понятий и категорий, но из-за сложности задач и нехватки времени ограничились перечнем мероприятий. И в отношении сути, содержания и приоритетов будущего конституционного процесса возникло больше вопросов, чем ответов. Это общая профессиональная и незаинтересованная оценка положений, в частности п. 11 упомянутого выше Комплекса мероприятий, о проведении конституционной реформы в Украине (с вступлением до конца 2015 г. в действие новой Конституции), который ключевым элементом предусматривает децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей до конца 2015 г. Не меньше вопросов вызывают и сами меры, которые при этом должны быть обязательно учтены.

В частности, речь идет о праве на языковое самоопределение; участии органов местного самоуправления в назначении глав органов прокуратуры и судов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей; возможности для центральных органов исполнительной власти заключать с соответствующими органами местного самоуправления соглашения об экономическом, социальном и культурном развитии отдельных районов Донецкой и Луганской областей; государственной поддержке социально-экономического развития отдельных районов Донецкой и Луганской областей; содействии со стороны центральных органов власти трансграничному сотрудничеству в отдельных районах Донецкой и Луганской областей с регионами Российской Федерации; создании отрядов народной милиции по решению местных советов для поддержания общественного порядка в отдельных районах Донецкой и Луганской областей; о том, что полномочия депутатов местных советов и должностных лиц, избранных на досрочных выборах, назначенных Верховной Радой Украины, не могут быть досрочно прекращены и т. п.

В этой связи есть по крайней мере две базовых исходных позиции, которые надо иметь в виду, начиная эту сложную работу. Первая. Украина является унитарным государством. Вторая. Украинское государство, учитывая социальное, экономическое, культурное, национальное многообразие, имеет довольно сложную переходную модель административно-территориального устройства и местного самоуправления. И проблемы, связанные с этим, в Украине на конституционно-институциональном уровне пытались решить неоднократно – без внешнего вмешательства и стимулирования. Страна самостоятельно искала консенсус и мирные пути. Снова, не углубляясь в историю, замечу, что по крайней мере с 2005 г. было несколько активных попыток реформировать эти сферы. С главным акцентом на необходимости реформировать именно территориальную общину как основу будущего административно-территориального устройства государства и системы местного самоуправления. Именно в связи с этим предлагается привести нормы Конституции Украины в соответствие с положениями Европейской хартии местного самоуправления и ряда протоколов к ней, определить конституционно-правовые условия реализации права членов территориальных общин принимать участие в формировании и осуществлении местной политики, решать соответствующие задачи местного и регионального значения по обеспечению прав, свобод и устойчивого развития.

Предлагается на уровне Конституции закрепить базовые европейские принципы субсидиарности и общей ответственности, полноты полномочий и повсеместности местного самоуправления и т. п. Расширение предмета ведения территориальных общин и вообще системы местного самоуправления худо-бедно, но началось – с бюджетной децентрализации при принятии Государственного бюджета на 2015 г. Местное самоуправление может осуществляться на уровне общины, района, региона и не предполагает, по сути, других, кроме этих, унифицированных по соответствующим

законодательным стандартам, субъектов будущего административно-территориального устройства и местного самоуправления.

По крайней мере такого субъекта как «отдельные районы отдельных областей», о чем говорится в Минских договоренностях-1 и 2 и положениях Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», точно не предполагалось. Именно так в целом видится децентрализация в Украине, исходя из содержания Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, утвержденной правительством весной прошлого года, Закона Украины «О сотрудничестве территориальных общин», а также недавно принятых парламентом, но еще не подписанных президентом Законов Украины «О принципах государственной региональной политики» и «О добровольном объединении территориальных общин». И Концепция, и законы приняты при новой власти. Хотя к слову скажу, что все документы подготовлены значительно раньше.

Итак, на сегодня и в разработанных рабочих изменениях в Конституцию в части «децентрализации» власти, и в действующем законодательстве Украины, и в недавно принятых реформаторских законах в сфере местного самоуправления украинское видение децентрализации основывается на необходимости реформировать, прежде всего, территориальные общины и существенно отличается от того, что закреплено Минскими договоренностями-1 и 2 как формализованное правовое представление об одном из ключевых элементов этой децентрализации с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей. При этом украинская сторона при достижении этих договоренностей взяла на себя обязательство принять постоянное законодательство об особом статусе отдельных районов указанных областей. То есть речь идет не просто о регионализации, а о еще более сложной модели – возможности наряду с общим конституционным порядком существовать квазисубъекту в виде

«отдельных районов отдельных областей». Причем с расширенными полномочиями, преференциями, обязательствами государства Украина в политической, правоохранительной, социально-экономической и культурной сферах.

Примером этих суперпреференций является, например, требование ст. 7 Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», которой уже предусмотрено, что в законе о государственном бюджете Украины ежегодно будут предусматриваться расходы на государственную поддержку социально-экономического развития отдельных районов Донецкой и Луганской областей, объем которых не может изменяться при сокращении утвержденных бюджетных назначений. Но, беря на себя такие обязательства, украинская власть не может не понимать: при том, что на этих территориях живут наши люди, украинские граждане, руководство этих «отдельных районов» прогнозируемо будет иметь, по сути, если не анти-, то точно не проукраинские настроения по многим субъективным и объективным причинам.

Очевидно, что глубокого осознания комплекса проблем не произошло, поскольку с одной стороны Украина недавно признала их формально террористическими организациями и призывает к этому мир, а с другой – предоставляет суперпреференции во всех сферах местного и государственного управления. Объективный политико-правовой анализ дает основания утверждать, что, несмотря на все публичные властные рефрены: «никакой автономии», «никакой федерации», «все супер и будет о чем рассказать», – украинское государство фактически все-таки ловко завели на поле «федерализма». Поскольку в комплексных исследованиях на стыке политических и правовых областей науки давно проступает тенденция к дифференциации, выделению – как на уровне правового регулирования, так и на уровне практики – понятия, категории «федерация» как реально закрепленной формы территориального устройства и переходного

состояния к, например, унитарному государству с федералистскими идеями, признаками, чертами. Такой подход культивировался для Украины во времена Северодонца еще в 2004–2005 гг. Тогда не удалось. Однако теперь этот тренд умело навязали украинской власти. На этот хрупкий лед она уже ступила. И завела всех нас. Потому что перечень гарантий и предпочтений, закрепленный на уровне Закона Украины «Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей» и продублированный для отдельных районов Донецкой и Луганской областей в Комплексе мероприятий по выполнению Минских соглашений от 15 февраля 2015 г., по многим признакам соответствует признакам федерализма, хотя прямо о «федерации» речь и не идет. Очередной вывод напрашивается однозначно – это будет один из тупиков будущего конституционного процесса.

В этом контексте очень важно услышать ответ еще на один, возможно, неожиданный вопрос: насколько готова украинская центральная власть в отношениях со всеми территориальными

общинами и регионами применить, так сказать, формулу пакета гарантий для отдельных районов Донецкой и Луганской областей, чтобы, по крайней мере, минимизировать центробежные тенденции в нашей стране.

Итак, указанные трудности, а также понимание того, что Украина действительно неодинакова по своим социокультурным в широком смысле особенностям в разных регионах нашего государства, должны побудить украинскую власть к продуманной и филигранно тонкой работе. В конституционном процессе иначе нельзя. Здесь нужен интеллект, знания, институциональная память. Наскоком, второпях ничего не получится. Следует реализовать европейскую прагматичную логику децентрализации, реформ административно-территориального устройства и местного самоуправления и вместе с тем сохранить нашу идентичность и самобытность, ведь это залог сохранения нашего государства – Украины (*Зеркало недели (<http://gazeta.zn.ua/internal/minskie-dogovorennosti-i-konstitucionnyy-process-bez-lishnih-illyuziy-.html>). – 2015. – 20.02*).

В. Мусияка, конституционалист и член конкурсной комиссии по выборам директора Антикоррупционного бюро

Выборы на Донбассе до закрытия границы невозможны

Конституционалист и член конкурсной комиссии по выборам директора Антикоррупционного бюро В. Мусияка рассказал о реформах, Конституции и Донбассе в интервью изданию Лига.net.

– *До того, как мы поговорим о конституционной реформе, скажите, вы поддерживаете возврат к Конституции 2004 года, который произошел после Майдана?*

– Я все время продвигал идею возвращения конституционного правопорядка после переворота 2010 года, когда Конституционный Суд незаконно вернул действие Конституции 1996 года. Тем более, что эта идея озвучивалась на Майдане, и, собственно, нынешняя власть пришла на обещаниях о том, что обещала восстановить конституционный порядок, а без

возвращения действия Конституции в редакции 2004 года сделать это невозможно было.

– *Но ведь вернули Конституцию 2004 тоже относительно законным способом.*

– Да, так как это происходило... Ну, кто мог предвидеть, что Конституцию незаконно поменяют в 2010 году, а в 2014 страна останется без органов власти, способных все изменить? Поэтому было принято решение провести все через решение Верховной Рады. Исходя из экстренной ситуации, эта мера была неконституционной, но единственно возможной и абсолютно оправданной.

– *Как вы относитесь к инициативе создания Конституционной комиссии для внесения правок в Основной закон, во главе с главой Верховной Рады В. Гройсманом?*

– В стране ситуация аховая – на дворе война, оккупирована часть Украины, говорить о том, в каких границах Украина будет существовать через месяц трудно. В такой ситуации провести полноценную Конституционную реформу невозможно, потому что у украинской власти нет юрисдикции на территории всей страны. Потому правки, которые будут внесены с помощью этой комиссии, скорее можно назвать косметическим ремонтом. Создание такой комиссии также вынужденная мера.

– *Устраивает ли вас формат, при котором возглавлять комиссию будет спикер парламента?*

– Скажем так, когда я увидел указ президента о создании этой комиссии, то испытал не очень хорошее дежа вю – очень похоже на создание Конституционной Ассамблеи времен Януковича. Целые абзацы указа переписаны из положения о создании Ассамблеи. Впрочем, я понимаю, может быть, хорошие наработки стоит использовать, просто, когда я читаю уже знакомый текст, то нехорошо становится.

К сожалению, пока не заявлено ничего, что касается содержания работы Конституционной Комиссии. Предложение назначить главой этой комиссии Председателя Верховной Рады также выглядит странно, потому что если это консультативный орган при Президенте, то, причем тут парламент? Или же нужно создавать комиссию на базе парламента, без кооперации с президентом, но при консенсусном участии всех парламентских фракций.

– *Может, это желание продемонстрировать символическое единство власти?*

– Все эти инициативы нужно проговаривать. Любая символика должна расшифровываться и поясняться обществу. Иначе эта символика может быть искажена многочисленными желающими все исказить.

– *Какие разделы Конституции наиболее остро нуждаются сегодня в совершенствовании? На что должна обратить внимание комиссия в первую очередь?*

– Вне всякого сомнения, это вопросы судебной системы. Если мы хотим сделать суды более независимыми, то ясно же, что нужно менять порядок и систему их организации.

Необходимо пересмотреть роль президента в назначении судей, ротации и так далее. Также считаю, что норма о прокуратуре должна быть вынесена из отдельного раздела «Генеральная прокуратура Украины» в раздел о судебной системе. Прокуратура должна стать органом обвинения в судебном процессе, а не отдельным карательным органом на службе у президента. Любого президента. Масса вопросов к нынешнему состоянию конституционного оформления судебной системы.

Второе – децентрализация, несмотря на то, что это слово успело набить оскомину. Необходимо четче прописать расширение полномочий местного самоуправления, этот процесс необходимо сопрячь с административно-территориальной реформой – общины (громады – укр.) необходимо расширять. Ведь если дать всем общинам одинаковые налоговые, экономические и прочие права, то их необходимо более-менее уравнивать.

Третье – придется зацепить раздел о Конституционном Суде. Вы же видите, что этот орган дошел до такого состояния, что стал орудием антиконституционного переворота. Необходимо пересмотреть статус Конституционного Суда, способ его формирования и обязательно дополнить правом гражданина на конституционную жалобу.

Впрочем, все вышеуказанное нельзя будет рассматривать, как реформу в широком контексте. Потому что, повторюсь, невозможно провести полноценную конституционную реформу в условиях войны и неопределенности украинской власти относительно своей юрисдикции в ряде территорий.

– *Чего, на ваш взгляд, нельзя менять в Конституции сейчас ни в коем случае?*

– Нельзя трогать I, III, XIII главы. Это «Общие положения», «Выборы и референдум» и «Внесение изменений в Конституцию Украины».

– Можно ли записать в Конституцию временно оккупированные территории или обеспечить им какой-то особый статус? Гройсман уже сегодня говорит, что для начала там нужно провести местные выборы.

– Нет. В данном случае необходимо в заключительных положениях прописать, что нормы конституции, записанные в разделах таких-то и таких-то, возобновляют свое действие после освобождения территорий.

Что касается того, что говорит о выборах на Донбассе В. Гройсман, то это политические заявления – часть переговорной стратегии власти, ведь есть нормы Минских соглашений, которые от Украины, кстати, подписывал Л. Кучма, не являющийся официальным представителем украинской власти (и не имеющим права подписывать от имени Украины международные документы. Впрочем, Минские соглашения и не являются международным документом). То есть и выполнение этих соглашений для нас вроде как не обязательно, это просто ориентир. Так вот, В. Гройсман говорит то, что должен говорить. Проблема в том, что нормы, прописанные в Минских соглашениях, неприемлемы и не могут быть выполнены.

Норма о прокуратуре должна быть вынесена из отдельного раздела «Генеральная прокуратура Украины» в раздел о судебной системе. Прокуратура должна стать органом обвинения в судебном процессе, а не отдельным карательным органом на службе у Президента. Любого президента

Я не представляю себе, как на оккупированной территории Донбасса пройдут выборы, когда граница не будет закрыта, и там будут находиться российские войска. Это просто фантазии. До закрытия границы и нормализации обстановки на оккупированных территориях Донбасса выборы не будут проведены, уверяю вас.

Следовательно, и никакой особый статус Донбасса невозможен, так как он возможен только после того, как российские войска покинут территорию Донбасса, а граница с Россией будет закрыта.

– *Как быть с разделом «Автономная Республика Крым» в Конституции – менять, убирать?*

– Ни в коем случае, ее не надо трогать, это же наша территория. Тут, как я уже говорил об оккупированных территориях, нужно в заключительных положениях прописать, что действие Основного закона Украины на территории Крыма возобновится после освобождения от оккупантов (*Liga. news ([http://news.liga.net/interview/politics/5309353-viktor_musiyaka_vybory_v_donbasse_do_zakrytiya_granitsy_nevozmozhny.htm](http://news.liga.net/interview/politics/5309353-viktor-musiyaka_vybory_v_donbasse_do_zakrytiya_granitsy_nevozmozhny.htm)). – 2015. – 16.03*).

Ю. Ключковський, юрист у галузі конституційного права та экс-депутат

Наша децентралізація не залежить від Путіна

Термін «децентралізація» останній рік активно використовувався політиками та ЗМІ. Хоча реального просування в цьому процесі не відбувалося, а очільники держави, декларуючи готовність віддати більше прав регіонам, на ділі не готові були ділитися своїми повноваженнями. Конституційні комісії та асамблеї створювалися і за президентства Ющенка, і за президентства Януковича, однак «вихлоп» від них був мінімальний.

П. Порошенко також пішов шляхом своїх попередників, але сподівається на інший результат – 3 березня Указом Президента була створена Конституційна Комісія «з

метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо вдосконалення Конституції України з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства», але досі не затверджений її персональний склад, хоча строк подачі кадрових пропозицій сплив ще 12 березня. Основним напрямом роботи комісії має стати якраз децентралізація. Президент ще влітку подавав у Раду свій законопроект змін до Конституції (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), але згодом проект був відкликаний. Тож зараз варто чекати на нові пропозиції. У будь-якому випадку для внесення змін до Конституції потрібні

голосування на двох сесіях Верховної Ради (спочатку мінімум 226 голосів, потім не менше 300), тож нові правила відносин центральної та місцевої влади, навіть якщо їх прийматимуть у швидкому темпі, запрацюють не раніше осені.

Про децентралізацію та введення в дію до кінця року нової Конституції згадано і в другому варіанті Мінських домовленостей, щоправда, аж в останньому – одинадцятому пункті. За цими домовленостями децентралізація має проводитись «з урахуванням особливостей окремих районів Донецької і Луганської областей» і з погодженням з лідерами бойовиків.

Відомий юрист у галузі конституційного права та экс-депутат Ю. Ключковський категорично заперечує, що процеси з певним юридичним оформленням неконтрольованих Україною регіонів мають щось спільне з децентралізацією. Про те, як має виглядати «децентралізація по-українськи» і чому саме польський досвід для нас є оптимальним, Ю. Ключковський поговорив із «Главкомом».

– С того, що я бачу за останні роки двадцять, сьогодні, мабуть, найбільш сприятлива ситуація, щоб ідеї децентралізації були, нарешті, реалізовані, – каже Ю. Ключковський.

– Сьогоднішнє місцеве самоврядування дуже слабеньке і мало на що здатне. Більш-менш ще в великих містах можна про нього говорити, а в більшості сільських громад виникає проблема із здатністю виконувати функції. Децентралізація ж передбачає передачу на місця певних ресурсів і зменшення прямого адміністративного управління з центру.

Сьогодні політична кон'юнктура так складається, що це може бути реалізоване. Звичайно, цей процес вимагає, у першу чергу, змін до Конституції, про які говориться вже більше 10 років. Вже був знаменитий законопроект 3207-1, що розглядався паралельно з тим, яким вносились зміни до Конституції 2004-го, і мав бути наступним після нього. Але не склалося, і він так і не став законом.

– Чи вам не здається, що якби не було подій на Донбасі, тему децентралізації знову б ніхто не підіймав?

– Скоріше, навпаки. Я глибоко переконаний, що тема децентралізації жодним чином не

пов'язана з подіями на Донбасі і якоюсь мірою реалізується всупереч їм. З точки зору бунту на Донбасі, хіба треба підвищувати можливості місцевих громад? Може, навпаки їх треба більше підпорядкувати, захистивши унітарний характер держави? Якоюсь мірою можна пов'язати ці фактори тим, що ідея децентралізації є антитезою до путінської ідеї федералізації України. Власне децентралізація і федералізація – це зовсім різні явища. Федералізація – це надання широкої політичної автономії регіону, а децентралізація – зміцнення місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста. В Європі чітко розрізняють місцеве самоврядування і регіональне. Регіональне самоврядування реалізують Італія, Іспанія, останнім часом Польща, є країни, федеративні за устроєм – Німеччина, Австрія, є унітарні, де розвинуто місцеве самоврядування, – Швеція, Данія, Угорщина.

– Ви про Росію не згадуєте. Петро Порошенко якимось казав, що Україна готова взяти будь-який механізм передачі прав громадам, який існує в Росії. Натякаючи, мабуть, своєму російському колезі на те, що хоча там формально федерація, все дуже централізовано.

– Давайте розрізняти модель і практику. За моделлю Російська Федерація є федеративною державою, тому що кожен суб'єкт федерації має власну систему законодавства, яка приймається місцевим законодавчим органом. Інша справа, що через систему виконавчої влади все це настільки затиснуто, що політична воля, яка не відповідає планам центру, просто не може бути реалізованою. Це суперцентралізована держава на практиці, і ця суперцентралізація досягається методами силового тиску. Таку модель у нас, до речі, хотів реалізувати Янукович, але вона не може бути повторена в будь-якій демократичній країні.

– Так а чому тоді саме зараз раптом склалася така хороша кон'юнктура для децентралізації?

– Ці ідеї зараз сприймаються особами, які очолюють державу. Багато залежить від політичної волі перших осіб, на жаль.

– Ви кажете про те, що самоврядування в нас завжди було слабке, а все вирішував

Київ. Але, якщо це так, то як у нас з'явилися фактично регіональні анклавні з місцевими князьками, що і призвело до сепаратизму на Донбасі?

– Зверніть увагу – ці анклавні очолювались князьками не з місцевого самоврядування, а через адміністрації або фінансово-промислові групи. Навіть достатньо сильний мер Донецька Лук'янченко не контролював настільки сильно ситуацію в місті, щоб стати сьогодні одним з місцевих лідерів. Всі ці мери, що працювали на Донбасі, – сьогодні ніхто, і це якраз є свідченням слабкості місцевого самоврядування.

– Можна сказати, що розгул сепаратизму викликаний, окрім зовнішніх чинників, ще й тим, що раніше децентралізація не проводилась?

– Ні, це фактори, пов'язані з певною історичною пам'яттю, і характерною пропагандою, яка була нав'язана багатьма попередніми урядами і президентами, про протистояння Сходу і Заходу, про те, що «Донбас годує Україну». Там навіть не проросійські настрої, а «совкові». Це тупиковий шлях розвитку в перспективі, але за короткий час вони можуть наробити біди.

– Яким ви бачите місцеве самоврядування в «окремих районах Донецької та Луганської областей»?

– Не хочу навіть про це думати – мене цікавить територія, на якій діють українські закони.

– Але ж вони можуть почати там діяти за деяких умов. Є така думка, що в нинішній децентралізації один з основних факторів – «умиротворення» Путіна, який неодноразово казав про те, що окремі регіони України повинні мати більше незалежності від Києва. Представники сепаратистів прямим текстом кажуть, що Київ має узгоджувати з ними зміни в Конституцію.

– Так ставити питання не можна. Децентралізація – це стара українська проблема, і це наша внутрішня проблема. На рівні міжнародних переговорів можна говорити тільки про одну сферу – коли конфлікт на сході заморожується, і при визнанні суверенітету України на всій її території можна говорити про якісь особливості статусу теперішніх

окупованих територій. Це буде вимушений крок, але він не має жодного відношення до децентралізації.

– Які помилки, на ваш погляд, вже робить ця влада в перших кроках з децентралізації?

– Помилкою є достатньо повільний хід цього процесу – мені здається, що Конституційну Комісію можна було створити ще восени. Враховуючи те, що законопроект щодо внесення змін до Конституції в аспекті децентралізації практично готовий і сприймається громадянським суспільством і фахівцями-конституціоналістами, його вже сьогодні можна було б ставити на голосування, але його ще офіційно немає. Він ще навіть не зареєстрований у парламенті, хоча змістовно цілком готовий.

– Хто його готує?

– Група, що працювала з Мінрегіонбудом ще до останніх парламентських виборів. Хотілося б, щоб це робилося швидше, тому що з кількох задекларованих напрямів конституційної реформи цей напрям виглядає найбільш реалістичним. Менш напрацьований напрям по судовій реформі, а той, що пов'язаний з «трикутником влади», як на мене, найменш реалістичний.

– У чому основна складність децентралізації в нинішніх українських умовах?

– Першочерговим є питання фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, яке забезпечує його спроможність реалізувати свої повноваження. Другим питанням є наявність відповідних кадрів, бо по селах дуже часто з цим є проблеми. Тому ідея децентралізації супроводжується ідеєю реформування адміністративно-територіального устрою, який передбачає укрупнення територіальних громад. До речі, в Польщі гміна – не одне село, а п'ять-сім, об'єднаних в одну територіальну одиницю. І якщо на території гміни нема двадцяти-тридцяти платників податків, вона задихається, тому їй треба заохочувати місцевий бізнес.

– Ви задоволені, що за основу взяли досвід Польщі?

– Польська реформа місцевого самоврядування була дуже успішною і буде хорошим прикладом для України. Правда,

багато хто з тих, хто хоче її повторити, не побачив основного, що в ній було – вона була не одномоментною, а реалізованою в три етапи. І кожний наступний етап починався тоді, коли попередній давав незворотній результат, що загалом забрало у них вісім років. І це супроводжувалося реформами в державі в цілому.

За польською моделлю основним рівнем самоврядування є найнижчий – громада («гміна»). Стосунки між громадою і державою настільки підпорядковані інтересам місцевого самоврядування, що передбачені держбюджетом кошти на місцеве самоврядування розписуються зі строками їх передачі, порушення яких призводить до сплати місцевому бюджету такої ж пені, як за прострочення сплати податків. Тобто фінансові можливості місцевого самоврядування гарантовані.

По-друге, їхня гміна – тобто найнижчий рівень – є розпорядником ресурсів на місцях. І ніякий Держкомзем не розпоряджається землями, якими користується громада.

По-третє, у них передбачається можливість перехідних коштів бюджету. Громада може протягом кількох років концентрувати кошти, щоб реалізувати більш масштабний проект. А у нас ці кошти в кінці року списуються і йдуть на рахунки казначейства. У Польщі за станом місцевих фінансів здійснюється дуже серйозний фінансовий контроль – у кожній територіальній одиниці існують так звані рахункові палати, які здійснюють публічний контроль доходів і видатків місцевих бюджетів.

Далі існують два рівні «територіального самоврядування» – повіті і воєводства, типу наших району та області. І їхні повноваження жодним чином не перетинаються з повноваженнями гміни. Таким чином, повіті і воєводства не є «старшими» над гміною і не диктують найнижчому рівню свої умови. Ці більші одиниці мають першим завданням дотримання національних інтересів.

Самоврядування в Польщі перебуває під правовим наглядом виконавчої влади – у разі коли місцеве самоврядування виходить за межі повноважень (як, наприклад, траплялося

у нас, коли приймалися рішення про вихід зі складу держави чи оголошували свою територію вільною від НАТО), таке місцеве самоврядування негайно розпускається строком до одного року, і на цей час запроваджується пряме урядове правління. І тільки після того як розберуться з тими, хто порушував там закон, можна буде провести нові місцеві вибори. Це якраз приклад того, як боротися з автономізацією чи федералізацією, яку дехто хоче нам нав'язати.

– Проясніть, як цей досвід буде реалізовуватись у нас. Вже був презентований проект внесення змін до Конституції, який потім був відкликаний. Які новели цього проекту точно увійдуть в остаточний варіант, оскільки без них процес децентралізації втратить сенс? Які, навпаки, за вашою інформацією, можуть бути вилучені?

– Мені здається, що ті основи реформування, які закладені у відомий мені проект змін до Конституції, є цілісними, і ділити їх на якісь частини, одні з яких будуть прийняті, а інші відкладені до «кращих часів», недоцільно. Подальші, законодавчі кроки, спрямовані на реалізацію, конкретизацію конституційних положень, звичайно, менш детерміновані, і тут, як кажуть, «можливі варіанти». Але це наступні кроки.

– Обладміністрації планують ліквідувати, але президентський контроль на місцях залишиться. Що зміниться?

– У частині здійснення виконавчих повноважень для самоврядних цілей будуть передбачені виконавчі органи обласних і районних рад. Що стосується повноважень виконавчої влади держави, то їх будуть реалізувати відповідні територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Замість державних адміністрацій як складних, розгалужених органів з багатьма підрозділами має з'явитися одноосібний орган (сьогодні пропонується термін «державний урядник», колись, на початку 1990-х років дещо подібним був інститут представника Президента), очевидно, зі своїм (але невеликим) апаратом. У сфері виконавчої влади держави «урядник» матиме координаційні функції, стосовно

місцевого самоврядування – наглядові, що означатиме державний контроль за дотриманням вимог закону у діяльності органів місцевого самоврядування (з правом звернення до суду) і, що особливо важливо, за тим, щоб самоврядування не виходило за межі своїх повноважень. Тут якраз проглядається аналогія з польською моделлю державного контролю за самоврядуванням, про яку ми казали.

– *Між двома читаннями змін до Конституції минуть декілька місяців. Чи в цей проміжок часу центральна та місцева влада мають готуватись до передбаченого перерозподілу повноважень чи такий процес повинен початись лише після остаточного прийняття змін?*

– Взагалі кажучи, цілеспрямованість реформи має полягати в тому, що влада оцінює ступінь імовірності прийняття необхідних змін до Конституції. Якщо такі зміни не мають шансів бути прийнятими, не треба їх ініціювати. Якщо ж співвідношення політичних сил сприятливе для такої реформи (як це має місце, сподіваюся, сьогодні), потрібно, здійснюючи перший крок, уже мати високу готовність до другого і продумані підходи до третього. Тому, вважаю, не можна чекати, чи будуть прийняті зміни до Конституції, а вже сьогодні готувати нормативну базу (проекти відповідних законів та підзаконних актів), яку слід буде приймати практично відразу після набрання чинності змінами до Конституції, а також проводити відповідну роз'яснювальну роботу і підготовку практичних кроків. Інакше реформа може застопоритися.

– *Бюджетні зміни в тій чи іншій мірі можна скопіювати з тієї ж польської моделі, але в нас, говорячи про децентралізацію, кажуть, що треба врахувати культурні і мовні особливості регіонів.*

– Не бачу можливостей для цього. Вважаю, що нинішній закон про мови Колесніченка – Ківалова не є конституційним, бо за Конституцією не можуть місцеві органи влади вирішувати мовне питання на своїх територіях; порядок використання мов має визначатися виключно законом. Офіційна мова – це ж не тільки мова, якою громадянин може звернутися до органів влади, а й мова офіційних актів. Така

двомовність (а тим більше багатомовність) правових актів створює багато проблем у правозастосуванні, що може негативно відбитися на стані захисту прав громадян. Наприклад, у Раді Європи є дві офіційні мови – англійська і французька, але ті самі документи на цих мовах в деяких місцях дуже важко співставити. Бо англійська і французька правові термінології базуються на різних правових явищах у відповідних державах. І в Україні така проблема дуже гостро стоїть – наші правові доктрини за останні 20 років розійшлися з російськими, тому дуже складно зробити одні й ті ж правові документи на різних мовах автентичними. Я вже мовчу про угорську, румунську термінологію, бо у нас є регіони, де ці мови можуть бути офіційними. І для чого це робити? Я пам'ятаю свій перший сталінський буквар, де на першій сторінці була цитата з Йосипа Віссаріоновича про те, що коли зустрінуться українець, росіянин і білорус, вони зрозуміють один одного без перекладача.

– *Чи можливе в ході децентралізації збільшення-зменшення кількості областей? Були розмови свого часу про Криворізьку область.*

– Це питання може стояти, хоча, як на мене, воно було більш актуальним у першій половині 90-х років. Поки що, згідно з Конституцією, перелік областей не може бути змінений. Більш того, за Конституцією ніхто не має повноважень змінити межі областей. Це недобре, тому, думаю, нинішні конституційні зміни принаймні нададуть право це робити. Пам'ятаю, як ми два скликання мучились із ситуацією на межі Київської і Житомирської областей – колишне засекречене військове містечко ділилося якраз цією межею на дві частини. Вони хотіли стати населеним пунктом, причому Київської області, хоча всі житлові будинки знаходились у Житомирській. Ситуацією можна було б виправити зміною меж областей, але Верховна Рада не має такого права (на відміну від зміни меж районів). Такі зміни в Конституцію потрібні, але вони стосуються не децентралізації, а адміністративно-територіального устрою.

Чесно кажучи, наші області склалися історично, але неприродно. Наприклад, Одеська

область є просто дикою з точки зору управління – відстань від Одеси до Котовська 200 км, від Одеси до Ізмаїла ще більше. Коли від одного кінця області до іншого треба їхати півтисячі кілометрів – це ненормально. Але так склалося історично, коли південь Бессарабії приєднали до Одеської області. Однак такі випадки є одиничними. Або, наприклад, чому Київ, який не входить до складу Київської області, є її адміністративним центром? Чому тоді такі великі міста-мільйонники, як Харків, Одеса, Дніпропетровськ, не можуть бути містами державного значення, які не тягнуть на собі баласт області? Але знову ж таки – сьогодні наш адміністративно-територіальний устрій на субнаціональному рівні законсервовані Конституцією.

– Як бути, якщо жителі сіл не захочуть, щоб їх об'єднували з іншими, навіть якщо це буде виправдано?

– Ідеологія реальності цієї реформи тісно пов'язана з тим, як люди її сприймуть. Однак в цю ідеологію включається також наближення рівня надання послуг до людей. Сьогодні більшість структур, які надають людям послуги в сільській місцевості, перебувають у райцентрі, який дуже часто знаходиться за 40–60 кілометрів від села. Тому ідея полягає в тому, щоб більшість повноважень, що сьогодні має район, передати громаді – але укрупненій громаді, яка буде мати ресурс для їх здійснення. Якщо людям стане від цього краще, то чому вони цього не захочуть? Звісно, що в кожній реформі повинен бути роз'яснювальний рівень. У законі про об'єднання територіальних громад, який є частиною цієї реформи і вже прийнятий, зазначено, що без згоди громад об'єднання не відбувається.

– Президент підписав Положення про створення Конституційної Комісії, яка буде впроваджувати, у тому числі, зміни до Конституції щодо децентралізації, і вже на днях планувалось затвердити її склад. Але такі комісії створює кожен новий президент. Як ви оцінюєте роботу минулої Конституційної Асамблеї? Вона працювала вхолосту тому, що минула влада не хотіла насправді ніяких змін?

– Я не можу судити, навіщо її створювали, про це хай «регіонали» розказують. Та

Конституційна Асамблея із самого початку продемонструвала свою яловість. По-перше, вона створювалася для розробки нової редакції Конституції в цілому, а не окремих напрямів. По-друге, вона була надзвичайно широкою. По-третє, окремі групи в ній розробили свої напрями змін щодо окремих напрямів, які потім не стикувались. Для доопрацювання навіть не тексту, а концепції нової редакції Конституції була створена «вузька» робоча група десь із 30 людей, у яку запросили і мене. Вона працювала більше півроку і довела цю концепцію до пуття. Однак група закінчила свою роботу восени 2013 р., і до розгляду Конституційною Асамблеєю просто не дійшло. Сама асамблея після розгону Євромайдану просто не збиралася, а багато її членів просто вийшли з неї в знак протесту. Той процес не завершився з різних причин, хоча сам по собі зміст розробленої концепції був непоганий, і сьогоднішні ідеї децентралізації певною мірою розвивають те, що було закладене там. Але то була чисто ідейна концепція, а сьогодні ми говоримо про нормативний рівень.

– Ви казали, що в Польщі процес децентралізації зайняв вісім років. Скільки може зайняти у нас, враховуючи, що ми спираємось на чужий досвід?

– Польське реформування базувалося на уявленні про те, що самоврядування треба плекати. На першому етапі у них був тільки один рівень самоврядування – гміна, тому ніхто не заважав гміні розвиватися. Після того як гміна стала на ноги, були запроваджені інші види самоврядування – повіт і воєводство, які досі є слабшими за гміну. Тому не знаю, чи можуть ці зміни бути запроваджені у нас в один прийом, і це може бути основною проблемою при реалізації децентралізації. Головне – треба жорстко розвести повноваження і пам'ятати, що найнижчий рівень має бути головним (**Главром** (<http://glavcom.ua/articles/27454.html>). – 2015. – 16.03).

А. Єрмолаєв: зміни до Конституції матимуть на меті лише задовольнити Донбас

Підхід нинішньої влади до організації конституційного процесу не принесе результатів. Таку думку в коментарі УНН висловив політолог А. Єрмолаєв.

«У грудні 2013 р. Конституційна Асамблея напрацювала концепцію Основного закону в цілому, де мова йшла не тільки про політичну систему, а й про базові розділи Конституції, про пряму демократію і так далі. На жаль, нинішній шлях стосується лише однієї проблеми: як облаштувати адміністративно-територіальний устрій, щоб задовольнити тих, хто захопив владу в Донецькій і Луганській областях та ті політичні сили, які мають монополію в центральній владі», – сказав А. Єрмолаєв.

На думку експерта, країна потребує не просто прийняття змін до Основного закону, а й фундаментальної реорганізації суспільних відносин.

«Єдиною альтернативою цьому – створення нового конституційного процесу. Якщо рік

тому це питання можна було вирішити шляхом політико-правових змін, то сьогодні цього замало, тому що країна змінилася радикально. Одними Конституційними актами Крим не повернеш. Без серйозного діалогу стосовно економіки, нової організації Донбасу ситуацію не змieniш», – підкреслив А. Єрмолаєв.

Політолог наголошує, що сам документ не є самоціллю, результатом має бути порозуміння.

«У цьому процесі власне акт прийняття змін нової редакції – формальний бік справи. Тут важлива сама легітимізація і визнання правил. Конституція – не стільки документ, скільки символ єдності суспільства, яке вирішило облаштувати себе і жити разом. Зведення конституційних змін лише до голосування в парламенті – це морально-правовий злочин», – зауважив А. Єрмолаєв (*УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1445553-a-yermolayev-zmini-do-konstitutsiyu-matimut-na-meti-lishe-zadovolniti-donbas>). – 2015. – 5.03*).

М. Погребинський: Участь представників Донбасу в розробці нової Конституції необхідна

Процес проведення конституційної реформи був започаткований підписанням указу про створення Конституційної Комісії. Таку думку в коментарі УНН висловив політолог М. Погребинський.

Ну думку політолога, участь представників східних регіонів у напрацюванні нової Конституції необхідна, аби підсумковий документ влаштував обидві сторони.

«Звичайно, було би розумним включити до складу Конституційної Комісії також і людей, які представляють ці регіони, для того, щоб цей документ врешті-решт був би прийнятний для обох сторін мінської угоди. Очевидно, що пройде якась частина роботи і треба бути залучати або представників, або експертів, які б мали авторитет серед людей, які там проживають», – зауважив М. Погребинський.

При цьому експерт нагадав, що українська влада має відмовитись від різких висловлювань щодо опонентів заради врегулювання ситуації.

«Ця комісія буде виконувати роботу в напрямі децентралізації, що є очевидним. Тому супроводжувати це контрпродуктивною риторикою непотрібно. Навіщо зараз говорити, що ми зберігаємо цілісність, соборність і жодного шансу не даємо так званій федералізації? Це зайві розмови! Треба переходити на мову згоди, а не війни. Я сподіваюсь, що з часом Президент і керівництво держави підуть шляхом пошуку миру», – сказав М. Погребинський.

Крім того, політолог змалював можливі поступки Донбасу, прописані в новій Конституції.

«Я можу припустити, що мова йде про великий обсяг повноважень на кшталт повноцінної автономії для цих регіонів. Раніше Україна була

унітарною державою, а Крим був автономною республікою. Можливо і це будуть автономні області, які матимуть великі повноваження у фінансовій, гуманітарній, освітній сфері, можливо, в зовнішньоекономічній сфері. Деталі треба обговорювати з ними – і це є предметом

подальших переговорів. Головний пріоритет – збереження цілісної України», – підсумував М. Погребинський (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1444531-uchast-predstavnikov-donbasu-u-rozrobtsi-novoyi-konstitutsiyi-neobkhidna-m-pogrebinskiy>)). – 2015. – 3.03).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Республіка Молдова

Конституционный суд Молдовы планирует в мае рассмотреть вопрос о нейтралитете страны и пребывании российских войск на территории Приднестровья. Об этом 13 марта сообщил журналистам председатель суда А. Тэнасе.

Это очень специфический запрос. Он касается не только интерпретации статьи Конституции о нейтралитете, но и законности присутствия иностранных войск на территории Молдовы, сказал председатель Конституционного суда Молдовы.

А. Тэнасе предположил, что обсуждение будет сложным, и добавил, что с запросом по этому поводу обратилась Либеральная партия еще прошлой осенью, в период кампании по выборам в парламент.

По его словам, либералы попросили дать юридическое толкование статуса нейтралитета

государства, заложенного в Конституции Молдовы. Кроме того, Либеральная партия просит официально разъяснить, является ли пребывание российских военнослужащих на территории непризнанной Приднестровской Молдавской республики нарушением нейтрального статуса государства.

«Суд выскажется в пределах своей компетенции. Мы не можем отказаться от рассмотрения запроса о толковании за исключением тех случаев, когда норма является ясной и не требует толкования. В данном случае она, действительно, вызывает вопросы, мы допустили этот запрос к рассмотрению», – подчеркнул А. Тэнасе (*24tv.ua* (http://24tv.ua/news/showNews.do?konstitucionnyj_sud_moldovy_rassmotrit_vopros_prisutstvija_rossijskih_vojsk_v_pridnestrove&objectId=553848&lang=ru)). – 2015. – 13.03).

Російська Федерація

Следственный комитет РФ высказался за исключение из Конституции нормы о приоритете действия норм международных актов и предлагает руководствоваться положениями национального законодательства при разрешении споров.

По мнению главы СК А. Бастрыкина, положения интернациональных актов работают в интересах иностранных оппонентов и, соответственно, против России, сообщает РИА Новости.

А. Бастрыкин зачитал доклад при заседании коллегии ведомства. Он акцентировал

внимание на необходимости отмены положения о приоритете международного регулирования в Конституции. По его мнению, указанное положение является «диверсией правового регулирования» в отношении российского закона. Помимо Основного закона государства, глава СК предлагает отменить норму в Уголовно-процессуальном кодексе РФ. Это связано с наличием гибких механизмов реагирования на совершение противоправных деяний в других странах.

Представитель власти высказал мнение о том, что последние события в мире и

судебная практика доказывают действие международного права против интересов России. Особенно активно этим инструментом пользуются западные оппоненты.

Отмена приоритета международных норм позволит укрепить позиции России в сфере международно-правового регулирования.

Ранее глава Конституционного суда РФ В. Зорькин напомнил представителям Европейского суда по правам человека, что РФ не осуществляла передачу части суверенитета для изменения норм российского законодательства.

Иски об отмене решений суда были поданы в ЕСПЧ участниками собраниями акционеров ЮКОСа, в том числе М. Ходорковским, его оппонентом А. Навальным и российской панк-группой Pussy Riot.

Вірменія

Президент Армении С. Саргсян одобрил концепцию конституционной реформы, которая в частности, предусматривает переход к парламентской системе правления. Теперь начинается разработка текста новой Конституции Армении.

«С одобрением концепции начнется разработка непосредственно текста Конституции», – заявил С. Саргсян в ходе встречи с членами общественного совета республики. По его словам, в ходе этой работы «будут рассмотрены все предложения и даны решения по всем возможным вопросам». Руководитель страны не назвал конкретных сроков принятия нового Основного закона, для утверждения которого необходимо проведение референдума.

Как отметил президент, «в концепции отмечены преимущества парламентской формы правления, прогрессивный характер этой формы и то обстоятельство, что к переходу к этой форме положительно высказалась Венецианская комиссия Совета Европы». Вместе с тем С. Саргсян предупредил, что у него «сохраняется озабоченность относительно перехода к парламентской форме правления» в стране.

В. Зорькин разъяснил, что российская система исполнения не создана для реализации решений Европейского суда, противоречащих Конституции РФ.

Комментируя инициативу, глава президентского Совета по правам человека М. Федотов назвал идею несвоевременной. Он подчеркнул, что для ее реализации потребуется принятие новой Конституции на референдуме. Учитывая необходимость решения текущих вопросов, в частности, в экономической сфере, разработка нового закона не представляется возможной (*Mynewsonline24 (<http://mynewsonline24.ru/novosti-24-chasa/1564-iz-konstitucii-udalyat-statyu-o-prioritete-mezhdunarodnogo-prava.html>). – 2015. – 2.03*).

Президент поручил комиссии провести с политическими партиями страны обсуждение путей реализации концепции, а затем обобщить высказанные предложения.

Как заявил С. Саргсян юристам, для Армении «конституционные реформы, действительно, важны, и они могут быть осуществлены лишь в условиях широкой политической консолидации». «Концепция – программный документ, осуществление которого, действительно, может обеспечить новые возможности для дальнейшего развития Армении», – считает президент.

«Доводы и обоснования комиссии юристов относительно перехода к парламентской форме правления весомы, – отметил С. Саргсян. – В Венецианской комиссии Совета Европы также находят, что парламентская форма правления может упрочить демократию в Армении».

«Консультации, проведенные с политическими партиями, показали, что в этом вопросе нет и не может быть однозначных, совпадающих подходов», – констатировал руководитель страны. У него «все еще сохраняется озабоченность в связи с подходами юристов относительно изменения действующей президентской формы правления».

С. Саргсян признался, что «пока еще хорошо не представляет, как предлагаемая парламентская модель будет безоговорочно гарантировать две составляющие – внешнюю и внутреннюю безопасность страны и стабильность системы управления государством, которые обеспечиваются действующей формой правления». В этой связи руководитель страны находит «не случайным, что в представленной концепции юристы также выразили сомнение в стабильности парламентской системы правления и предлагают предварительные варианты перехода к ней».

В настоящее время в Армении действует Конституция, принятая по итогам референдума 5 июля 1995 г. в редакции, одобренной референдумом 27 ноября 2005 г. Она предусматривает, что главой государства является президент, избираемый на пять лет прямым и всеобщим голосованием. Очередные президентские выборы в Армении должны состояться в 2018 г.

10 апреля прошлого года здесь был опубликован предварительный вариант проекта концепции конституционных преобразований, в котором, в частности, предлагалось, что президент Армении избирается не всеобщим прямым голосованием населения, а парламентом республики. «Чтобы сбалансировать политическую систему Армении», члены специализированной комиссии юристов предложили, чтобы президент республики избирался парламентом – Национальным собранием «сроком на семь лет, без права повторного избрания, из числа беспартийных кандидатов». «Избранный в таком порядке президент будет иметь возможность в полной степени исполнять функции, характерные для надпартийного» главы государства, полагали члены комиссии.

«Основной миссией президента будет мониторинг за соблюдением Конституции, эффективное исполнение уравновешивающих и сдерживающих полномочий», – отмечалось в документе. В свою очередь «премьер-министр вступает в должность в результате парламентских выборов», причем «правительство формируется премьером и несет ответственность лишь перед парламентом».

Тогда же председатель комиссии, глава Конституционного суда Армении Г. Арутюнян оговорил, что предложения по изменению действующего порядка избрания президента – не окончательные и должны пройти через обсуждение экспертов и общественные дебаты.

В свою очередь, в апреле прошлого года президент Армении С. Саргсян высказал мнение, что президентская форма правления на нынешнем этапе развития страны наиболее приемлема. Тогда же он заявил, что больше не будет баллотироваться на пост президента и претендовать на другие высшие посты в государстве (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/newswires/2979878-newswire/>). – 2015. – 14.03).

Действующая Конституция не мешает нам переизбираться. Об этом на пресс-конференции заявил секретарь парламентской фракции правящей Республиканской партии Армении Г. Меликян, комментируя разговоры о том, что конституционные реформы осуществляются в целях воспроизводства действующей власти.

«Цель любой политической силы прийти к власти, если политическая партия не ставит такой цели, значит это объединение не может считаться серьезной политической партией, вне зависимости от это является она оппозиционной или провластной», – заявил республиканец, добавив, что в свое время РПА будучи оппозиционной силой пришла к власти путем борьбы.

Говоря о целях конституционных поправок, в частности, не использует ли президент Армении эти реформы для удержания власти, Г. Меликян отметил: «Что значит избираться или переизбираться посредством проведения конституционных поправок? Действующая Конституция не мешает нам переизбираться. Какое отношение эти изменения имеют к воспроизводству? Прошу вас из вашего лексикона убрать этот термин. Лишь народ вправе решать кто должен, избираться или переизбираться, а кто нет» (*ArmToday* (http://www.armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=126825). – 2015. – 19.03).

Специальная комиссия представила президенту Армении С. Саргсяну концепцию реформы Конституции страны. Ее главным нововведением является переход от президентской республики к парламентской.

Проект преобразований получил одобрение со стороны президента, поручившего членам комиссии провести с политическими партиями консультации по реализации закрепленных в концепции подходов и обобщить представленные партиями предложения и замечания. «Несомненно, концепция является прогрессивным документом, реализация которого действительно может обеспечить новые возможности для дальнейшего демократического развития Армении. Поэтому должен отметить, что в этом плане вами выполнена достойная похвалы серьезная работа гигантского объема, за которую благодарю вас», – сказал на встрече с ними С. Саргсян.

В беседе с корреспондентом «Вестника Кавказа» директор Института востоковедения Национальной академии наук Армении Р. Сафрастян выразил сомнение в том, что это решение уже принято. «Исходя из тысячелетнего опыта нашей истории, я считаю, что для Армении больше подходит парламентская республика. В нынешних условиях она будет обеспечивать большую гибкость в управлении страной», – сказал он.

Говоря о том, не является ли это попыткой С. Саргсяна сохранить власть, обойдя запрет занимать пост президента более двух сроков подряд, эксперт отметил, что не располагает никакими фактами по этому поводу. «Насколько я знаю, сам Саргсян не является сторонником парламентской республики», – подчеркнул Р. Сафрастян, добавив, что пока еще рано говорить о том, что в Армении будет парламентская республика.

По его мнению, население страны отнесется к этой реформе абсолютно нормально. «Ряд армянских традиционных партий, в частности “Дашнакцутюн”, и представители общественности и интеллигенции, с которыми я общаюсь, выступают в поддержку парламентской республики. Есть и сторонники президентской республики, но менталитету

армян больше соответствует парламентская республика», – заключил директор Института востоковедения Национальной академии наук Армении.

Директор Института Кавказа, политолог А. Искандарян заявил, что этот вопрос довольно давно обсуждается в политических кругах Армении.

«Есть общее мнение, что, по крайней мере, в Европе, парламентские системы управления работают лучше, чем президентские. На постсоветском пространстве существует тренд, согласно которому страны, в которых присутствуют элементы публичной политики и демократии, переходят на парламентские способы управления. Так было с Молдавией, Грузией и отчасти с Украиной, так происходило с Грузией», – заметил он.

Эксперт также не склонен рассматривать этот проект как попытку действующего президента сохранить за собой власть по истечении своего второго срока, поскольку ранее глава государства сообщил о том, что не будет избираться в третий раз. «Президентские полномочия согласно тем поправкам, которые могут быть приняты, не очень привлекательны, поскольку в этой ситуации глава государства будет мало что решать. Поэтому по крайней мере сейчас речь об этом не идет», – считает А. Искандарян.

Говоря о возможной реакции населения на эту реформу, он выразил мнение, что народ воспримет ее апатично. «У политического руководства сейчас есть возможность провести референдум в том варианте, который их будет устраивать», – резюмировал директор Института Кавказа.

В свою очередь секретарь фракции АНК А. Манукян заявил, что конституционная реформа, предусматривающая преобразование Армении в парламентскую республику, является обычным желанием президента С. Саргсяна продолжить свою власть, остаться первым номером в стране.

По его словам, население Армении отнесется к этой реформе безразлично. «Они не верят властям, не верят ни в каких их конституционную реформу», – подчеркнул А. Манукян (*Вестник Кавказа* (<http://www.vestikavkaza.ru/news/CHto-stoit-za-konstitutsionnoy-reformoy-v-Armenii.html>). – 2015. – 16.03).

Турецька Республіка

Турции нужна новая Конституция, которая отвечает всем требованиям страны. Об этом сказал вице-премьер Турции А. Бабаджан, передает Vesti.Az со ссылкой на Тренд.

По его словам, для принятия новой Конституции может стать полезным опыт европейских стран.

А. Бабаджан отметил, что этот вопрос будет приоритетным после парламентских выборов в случае победы правящей Партии справедливости и развития (ПСР).

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

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

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

В конце октября 2011 г. экс-премьер-министр, 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 (*vesti.az* (<http://www.vesti.az/news/240788>). – 2015. – 13.03).

Таїланд

Новая Конституция в Таиланде, как ожидается, будет принята 4 сентября, что позволит провести всеобщие парламентские выборы в королевстве в феврале 2016 г. Об этом журналистам сообщил заместитель премьер-министра страны Виссану Креа-Нгам.

Конституция в Таиланде была отменена после военного переворота в мае 2014 г. В настоящее время в королевстве действует временная Конституция, фактически наделяющая временное военное правительство неограниченными полномочиями.

Разработкой нового Основного закона занимается специально созданный комитет. Как отметил вице-премьер Креа-Нгам, основные работы по написанию Конституции будут завершены к 25 мая. После этого в течение трех месяцев в документ еще можно будет внести какие-либо правки и предложения. «Принято решение назначить 4 сентября окончательной датой для подписания документа и вступления его в силу», – сообщил Виссану Креа-Нгам.

По традиции, таиландскую Конституцию, 20-ю по счету, должен подписать правящий монарх.

Креа-Нгам отметил, что правительство пока не рассматривает вариант проведения всеобщего референдума по вопросу доверия новому Основному закону. Однако, если подобное решение будет принято, то сроки принятия конституции и проведения новых выборов автоматически сдвинутся.

Новая Конституция, как рассчитывают ее авторы, должна заложить ряд механизмов, которые позволят защитить страну от политической нестабильности. Как сообщалось ранее, комитет по написанию конституции уже одобрил положения в новый Основной закон Таиланда, предполагающие два варианта назначения премьер-министра страны. Первый – является стандартным для Таиланда и ранее уже был апробирован на практике. Парламентарии, получившие свои мандаты в результате всеобщих выборов, выбирают из своих рядов главу правительства. Второй вариант предполагает назначение премьера

«со стороны», не являющегося депутатом или представителем какой-либо политической силы.

Как полагает официальный представитель комитета по составлению Конституции Камнун Ситтхисамарн, подобная возможность привлечения «стороннего» политика будет использована парламентом страны в случае очередного внутривластического кризиса. Таиланд уже долгие годы сотрясают

внутриполитические междоусобицы, фактически разделившие общество на два противоположных лагеря. До сих пор третьей силой в этом конфликте выступали вооруженные силы королевства. С 1932 г. /установление конституционной монархии/ в Таиланде произошло 19 военных переворотов, 13 из них были успешными (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/newswires/2977522-newswire/>). – 2015. – 12.03).

Непал

В Непале демонстрация противников проекта конституции закончилась столкновениями с полицейскими. Митингующие забросали стражей порядка камнями, а в ответ силовики применили слезоточивый газ. Десятки человек получили ранения. В акции, которую возглавила оппозиция, участвовали порядка 30 тыс. человек. Они не согласны с новым проектом конституции, который, по их мнению, нарушает демократические принципы. Правительство уже заявило, что готово вернуться к обсуждению документа, если мятежники сядут за стол переговоров (*24.kz* (<http://24.kz/ru/news/in-the-world/item/52192-v-nepale-miting-protiv-proekta-konstitutsii-pereros-v-besporjadki>). – 2015. – 2.03).

In Nepal, there are hurdles to the constitution drafting that have to be resolved urgently if the radical leftists and the royalist right are not to blow away hard-won freedoms. As a player in Nepal politics, the best support India can provide is by staying outside the convention of constitution writing.

Nepal is trying to write a constitution for the second time, after the first Constituent Assembly (CA) of four years collapsed in May 2012. The entire polity and economy of the country have suffered a state of suspension since 2006, when the People's Movement and the end of the decade-long internal conflict promised peace and prosperity.

For a land richly endowed by nature, Nepal's lot has been poverty and marginalisation since

the unification two-and-half centuries ago down to the present, through oligarchy, monarchy, and obstinately unstable democracy. The ongoing attempt is to erect the newborn republic on a strong foundation of pluralism and representative politics, and make Nepal an exemplary democracy of South Asia, which its size and sensibility allow.

But these are precarious days. There are hurdles to the constitution drafting that have to be resolved urgently if the radical leftists and the royalist (Hindutva) right are not to rear up and blow away hard-won freedoms. India has been a player on the complex Nepal chessboard, recently leaning towards micromanagement of internal affairs, and the best support it can provide is staying outside the laxman rekha of constitution writing.

Passionate discourse

There are three main pending issues before the second CA, more or less the same ones that brought down the earlier one – secularism, electoral process and definition of federalism. On secularism, there is a rising undercurrent to redefine Nepal as a Hindu state, and a whole phalanx has taken energy from the Bharatiya Janata Party's electoral success in India. However, such a definition would be incompatible with the range and layers of Hindu belief and practice in Nepal, plus the fact that 20 per cent of the population is non-Hindu.

The term “secularism”, on the other hand, is imported from the Indian Constitution (as amended) and, translated as “dharma nirpekchhata”, carries an exclusionary denotation that rankles many. All else remaining the same, the framers can probably

agree on declaring Nepal “dharma bahool” (with religious pluralism) or do away with mention of religion altogether, to respect all and injure none.

On the electoral scheme, the tussle is between those favouring the first-past-the post system for effective governance and others who maintain that only proportional representation can reflect Nepal’s diversity of marginalised communities. The effort is on to find the acceptable proportional-to-direct elections ratio, and a compromise will probably be reached between half-half and 70:30.

It is the demarcation of federal provinces that has the hackles up on all sides, and it is here that communal passions could flare up, particularly on the hill-and-plain dimension. The resulting polarisation would set the country back by another decade, and impact variously the neighbouring States of India as well.

Demarcation debate

Nepal was officially declared a federal democratic republic in 2008, but the debate on federalism has yet to mature to the level of allowing demarcation. There is a bewildering web of positions and demands that the CA has failed to address; some have not even made it to the table.

“It is vital to satisfy the Madhesi and ethnic activists that the deferral of decision on federalism does not at all mean abandoning it.”

At its core, the argument is between those who believe (as does this writer) that provincial division should follow the logic of economic geography, to bring prosperity to all communities in a country of mixed habitation, and especially those of the plains where there is a disproportionate volume and density of poverty. Others argue forcefully for demarcation by identity, to make up for historical wrongs committed by the Kathmandu-centric state. The heightened rancour of today has mainly to do with the parcelling of the Terai, with the Madhesi Morcha combine of parties seeking exclusive plains-only province or provinces.

In the CA, the Nepali Congress (NC) and the Communist Party of Nepal (Unified-Marxist-Leninist)-UML can come up with the two-thirds majority required for promulgation. However, they have not been able to generate momentum for constitution drafting, laid low by the lacklustre

performance of their coalition government. More importantly, the two parties have not been able to effectively counter the position of the Maoist-Madhesi Morcha, which is that the November 2013 election results (“mataadhesh”) do not reflect the people’s will (“janaadhesh”), an argument that is anti-political as much as it is anti-people.

Truth be told, the roadblock to constitution writing is not on the matter of principle, but the political careers of a dozen or so senior opposition leaders. In the case of both Maoist Chairman Pushpa Kamal Dahal (‘Prachanda’) and senior leader Baburam Bhattarai, their instigation of the ‘people’s war’, the stonewalling on accountability for war crimes, as well as the economic devastation wrought by their party’s actions make them fearful of the future.

Seeking collapse

Mr. Dahal is pursued by several personal demons – the possibility of investigation into alleged loot of the exchequer, international jurisdiction for conflict era crimes, and the collapse of his ambitions of emerging as directly elected president. Mr. Bhattarai, for his part, has remained deputy to Mr. Dahal for too long and is desperate to get the party chairmanship. He recently visited New Delhi in early March hoping to reinforce his known image of being “India-friendly” for political advantage back home.

Both leaders suffer under the knowledge that there is another two-and-half years remaining in the life of the second CA (also serving as Parliament). Meanwhile, the Supreme Court has just confirmed that grave human rights abuse of the conflict era must undergo criminal procedure, striking at the heart of the political aspirations of Mr. Dahal and Mr. Bhattarai. Under the circumstances, without a plan at hand, the Maoist leaders would like to foment political chaos hoping that something, somewhere will collapse to their advantage.

Others who lost badly in the 2013 elections were the stalwarts of the Madhesi Morcha, when the Terai (the plains) voters opted for the NC, the UML and the Hindutva-oriented Rastriya Prajatantra Party (Nepali) party of Kamal Thapa. And yet, the Madhesi Morcha’s line against Kathmandu’s “pahadiya” (hill-dweller) elites resonates among the restless Madhesi youth, giving it traction.

While the sense of alienation provides a level of unity against Kathmandu, however, the plains are not as homogeneous as the Morcha leaders (mostly from the east-central belt of the Terai) would like to suggest. Beyond the division by language (Awadhi, Maithili, Bhojpuri, etc), there are many permutations of identity among the citizens of plains origin, with cross-cutting layers including the Madhesi (incorporating the Dalits from the plains as the most marginalised nationally), Muslim, Tharu and other plains ethnicities, as well as a significant number of pahadiyas.

The demography of the plains is thus rather intricate, and it would be unwise to concede on any proposed federal arrangement out of sheer exasperation, whether identity-based or on economic geography. We need a way to hold off on a decision, to allow a more considered approach in which the protagonists do not talk past each other. Simultaneously, it is vital to satisfy the Madhesi and ethnic activists that the deferral of decision on federalism does not at all mean abandoning it.

The India hand

By some believable accounts, the plains-specific province(s) idea was thought up by Indian diplomats and intelligence operatives, with the Madhesi Morcha leaders made to carry the burden as a kind of ideology. If the plan is to create a geopolitical buffer for India astride the open border, that itself is objectionable for seeking to render the Terai plains and its Nepali citizens as some kind of bulwark for India.

With the arrival of the Narendra Modi-led government in New Delhi, there seems to be

second thoughts, at least in some quarters, about the viability of the proposed plains-specific provinces. Some strategists in India are now wondering whether this prescription is not geopolitically fraught, with dangers of making Nepal a stomping ground for international adventurism.

From this writer's perspective, however, the most important concern is that nothing should be done to further impoverish the Terai population, the likely result of a plains-only province when the concentration of investment in the coming years is likely to be in the hills.

Last week, the Maoists and Madhesi Morcha, unlikely collaborators, announced agitations against the attempt by the NC-UML to take forward the proper procedure of constitution drafting, leading ultimately to a vote on provisions. The upcoming protests could well lead to a collapse of the second CA, and the people's opportunity to write their own constitution wrested by the very leaders who claim to have birthed the idea of both the Constituent Assembly and federalism.

The best option for now is to promulgate a constitution that confirms a democratic, federal, non-denominational Republic of Nepal, while leaving the matter of federal arrangement to parliament or to a credible, high-level commission. If the country finds itself without a constitution after eight years of trying, the politicians and political parties of Kathmandu will be the first to be held accountable. But history will also ask New Delhi about its role in the debacle (*The Hindu* (<http://www.thehindu.com/opinion/lead/crafting-a-constitution-for-nepal/article7008153.ece>). – 2015. – 19.03).

З фондів НБУВ

В. Волковинська, наук. співроб. інформаційно-аналітичного відділу ФПУ НБУВ

Бібліографія країн Європи, Азії та Америки

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Un modèle pour l'Afrique: mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé = [Бенінська Конституція від 11 грудня 1990. Моделі для Африки: суміші в честь Моріса Глеле-Аханханзо]. – Paris : Harmattan, 2014. – 798 p.

«Конституція всіх записів в Африці», «Конституція Глеле» пов'язана з приголомшуючим успіхом Беніну в процесі побудови ліберальної демократії. Ще більшою, ніж її довговічність, стабільність і незмінність, є оригінальність конституційних ідей Моріса Глеле-Аханханзо, що його друзі, колеги та учні хотіли підкреслити в цій книзі.

Lee Sophia Z. The Workplace Constitution from the New Deal to the New Right (Studies in Legal History) = [Конституція на робочому місці від нового курсу до нового права (дослідження юридичної історії)]. – Cambridge University Press, 2014. – 412 p.

Сьогодні більшості американців не вистачає конституційних прав на роботі. Замість того, щоб насолоджуватися свободою слова або приватних даних, вони можуть бути звільнені з майже будь-якої причини або без причини взагалі. Ця книга використовує історію, щоб пояснити, чому це так. Книга розповідає про переплетення історії та боротьби за конституційні гарантії для американських працівників.

Lehman Eugene H. Architects of Anglo-American Justice. Draftsmen of Common Law From Roman Britannia to the Constitution of the United States of America = [Архітектори англо-американської юстиції. Проектувальники загального права з часів Римської Британії до Конституції Сполучених Штатів Америки]. – AuthorHouse, 2014. – 450 p.

Brookhiser Richard Founders' Son. A Life of Abraham Lincoln = [Син засновників. Життя Авраама Лінкольна]. – Basic Books, 2014. – 376 p.

Авраам Лінкольтн виріс у довгій тіні батьків-засновників. Відомий історик Річард Брукхайзер представляє переконливу нову біографію Авраама Лінкольна, у якій підкреслює його довічну боротьбу з продовження роботи батьків-засновників.

Constitutions and the Classics: Patterns of Constitutional Thought from Fortescue to Bentham = [Конституції і класики: Моделі конституційної думки від Фортеск'ю до Бентама]. – OUP Oxford, 2014. – 464 p.

Есе в цій збірці виявляють раніше незвідані динамічні відносини між авторами Великобританії, Франції та Америки.

Gargarella Roberto «We the People» Outside of the Constitution: The Dialogic Model of Constitutionalism and the System of Checks and Balances = [«Ми, народ» поза конституцією: діалогічна модель конституціоналізму та система стримувань і противаг] // Current Legal Problems. – 2014. – Vol. 67, Iss. 1: – P. 1–47.

У всьому світі конституційна теорія переживає події, які були вивчені під рубрикою діалогічного конституціоналізму, діалогічного права або діалогічного судового розгляду. Ця стаття критично оцінює нещодавній розвиток цієї діалогічної практики на прикладах з Латинської Америки.

Бібліографія країн СНД

Блохніна О. В. Конституція США як источник норм по правам и обязанностям граждан Конституции РФ / О. В. Блохніна // Вестник научного общества студентов, аспирантов и молодых ученых. – 2014. – № 1. – С. 46–50.

Блохніна О. В. Политические условия разработки и принятия конституций РФ и США / О. В. Блохніна // Вестник научного общества студентов, аспирантов и молодых ученых. – 2014. – № 4. – С. 11–22.

Гавриленко В. И. Конституционные и органические законы: интерпретация понятий в конституциях Российской Федерации и зарубежных стран / В. И. Гавриленко, Т. А. Ленкина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 1 (96). – С. 93–97.

У статті розглянуто підсумки 20-річної дії Конституції Російської Федерації. Дана характеристика позитивних і негативних аспектів її змісту. Висловлені припущення найближчих перспектив конституційного розвитку.

Доленко Д. В. Конституция и российское государство: политическая модернизация и историческая преемственность / Д. В. Доленко // Вестник Мордовского университета. – 2014. – № 3. – С. 33–38.

У статті розглядається роль Конституції Російської Федерації в політичному розвитку держави; аналізується співвідношення політичної модернізації та історичної спадкоємності в її утриманні; обґрунтовується висновок про завершення конституційного переходу від соціалістичної до демократичної правової держави; показується спадкоємність Конституції стосовно політико-правового досвіду російської держави імперського і радянського періодів.

Колесников Е. В. Конституция Российской Федерации и становление правового

государства: некоторые вопросы теории / Е. В. Колесников // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2 (36). – С. 21–30.

У статті розглядаються актуальні питання конституційної теорії. Показано, що Конституція РФ 1993 р. є основою вітчизняної правової системи і програмою побудови демократичної правової державності. Виділено організаційно-функціональні ознаки правової держави – принцип поділу влади, самостійна судова влада, верховенство закону.

Малько А. В. Конституция и конституционно-правовая политика в современной России / А. В. Малько // Вестник Югорского государственного университета. – 2014. – № 3 (34). – С. 53–59.

Советов И. К. Конституция России: достижения, противоречия, перспективы / И. К. Советов // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2014. – № 1 (23). – С. 344–347.

У статті розглянуто підсумки 20-річної дії Конституції Російської Федерації. Дана характеристика позитивних і негативних аспектів її змісту. Висловлені припущення найближчих перспектив конституційного розвитку.

Шахрай С. Конституция России: от кризиса к развитию / С. Шахрай // Логос. – 2014. – № 3 [99]. – С. 243–264.

Стаття присвячена новим підходам до розуміння ролі Основного закону як інструменту управління масштабними соціально-економічними змінами. Автор розкриває особливості функціонального устрою і цілі цього документа, оцінює результати практичної реалізації конституційних моделей і демонструє ще не розкриті творчі можливості чинного Основного закону.

Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования // Б. С. Эбзеев. – Москва : Проспект, 2014. – 336 с.

Загальний задум книги – показати, що основне завдання вітчизняної юридичної науки і практики державного будівництва полягає в тому, щоб з'єднати принцип

сильної і дієздатної держави, стабільної у своїх підвалинах і динамічного в розвитку, з принципом свободи і гарантованих прав особистості.

Бібліографічні ресурси України

Батанов А. Конституційно-правові проблеми територіального устрою України: доктринальні та прикладні аспекти / А. Батанов // Право України. – 2014. – № 9. – С. 11–21.

У статті проаналізовано зміст понять «територія», «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій» та наукові дискусії щодо форми державного устрою України; вказано на політизацію цього питання у періоди політичної нестабільності, а також несталість федеративної форми територіального устрою через значний потенціал конфліктності у відносинах між центром і регіонами. Обґрунтовується неминучість еволюції унітаризму в Україні в результаті здійснення децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

Бисага Ю. Конституційна реформа в Україні як наслідок формування нової парадигми конституціоналізму / Ю. Бисага, Д. Белов // Право України. – 2014. – № 8. – С. 98–104.

Статтю присвячено висвітленню особливостей категорії «конституційна реформа» в умовах сучасного українського конституціоналізму з урахуванням конституційно-правових реалій вітчизняної практики. На основі аналізу конституційного законодавства України, судової та адміністративної практики, науково-теоретичних досліджень розкрито зміст конституційної реформи та надано характеристику її основних етапів проведення. Доведено безпосередній зв'язок зміни парадигми конституціоналізму та проведення конституційної реформи.

Кравченко В. В. Контрольно-наглядові функції вищих органів державної влади

України: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Кравченко. – Харків, 2014. – 20 с.

Машура Х. А. Суверенітет у конституціях держав-членів Європейського Союзу / Х. А. Машура // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. – 2014. – № 8. – С. 248–252.

Аналізовано положення про суверенітет у основних законах держав-членів Європейського Союзу, визначає, хто є носієм державного суверенітету. Особливу увагу приділено закріпленості в конституційних нормах положення про подільність державного суверенітету та делегування його частини наднаціональним органам, міжнародним організаціям тощо.

Наливайко Л. Співвідношення категорій «конституційний лад» та «державний лад» в умовах конституційної модернізації / Л. Наливайко // Право України. – 2014. – № 9. – С. 32–44.

У статті розкривається категорія «державний лад» як нормативно об'єктивований, складний інституційний комплекс суспільних відносин з організації і діяльності держави, які обумовлені історичними умовами і рівнем розвитку політичних, економічних та інших відносин і відповідних інституцій.

Петришин О. Форма державного правління в Україні: до пошуку конституційної моделі / О. Петришин // Право України. – 2014. – № 8. – С. 105–116.

Статтю присвячено аналізу форми державного правління в Україні, яка є найважливішою характеристикою держави як демократичної та правової, безпосередньо

пов'язана з налагодженням ефективного механізму поділу влади та взаємних стримувань та противаг. Робиться висновок про важливість конституційного реформування в напрямі до парламентсько-президентської моделі, яка не вичерпала ресурсів свого вдосконалення, та про недоцільність радикальної ревізії існуючої в Україні форми правління.

Подорожна Т. С. Конституційні проблеми, що супроводжують розвиток сучасної правової системи України / Т. С. Подорожна // Право і суспільство. – 2014. – № 1.2. – С. 38–42.

Стаття присвячена висвітленню конституційних проблем, що супроводжують розвиток сучасної правової системи. Наголошено на важливій ролі Конституції України в побудові правової системи. Акцентовано, що конституційні норми є нормативною основою правової системи, а їх зміст характеризує сутність усієї правової системи в конкретній державі, її правової політики та ідеології.

Стопченко М. І. Сучасний зміст досліджень конституційно-правового статусу голови

парламенту України / М. І. Стопченко // Право і суспільство. – 2014. – № 6.2(3). – С. 27–33.

У статті акцентується увага на необхідності опрацювання науково-теоретичної основи, а відповідно систематизації та структуризації доктринальних досліджень у сфері конституційно-правового статусу голови парламенту України, з метою проведення подальшого компаративного дослідження щодо нормативного перетворення теоретичного конституційного матеріалу в чіткий юридичний зміст для поступового його впровадження в практику подальшої розбудови України на засадах парламентаризму.

Щербанюк О. В. Роль конституційного суду України в забезпеченні конституційної законності: проблеми та шляхи її вирішення / О. В. Щербанюк // Право і суспільство. – 2014. – № 6.2. – С. 21–27.

У статті досліджується конституційна законність та роль Конституційного Суду України в її забезпеченні. Автором виявляються проблемні питання в реалізації принципу конституційної законності та формулюються пропозиції для вдосконалення конституційного законодавства України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 3 БЕРЕЗЕНЬ 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 2.04.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,15.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

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

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.