



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

У НОМЕРІ:

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

- *Конституція України і Мінські домовленості: діалектика взаємозв'язку*

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

- *Помилки Конституційної реформи: корисний досвід чи втрачений шанс*
- *Децентралізація влади : основні позиції, ризики, прогнози*

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

- *«Підводні камені» нової Конституції*

№7 (ЛИПЕНЬ)

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
№ 7 липень 2015**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

**Редакційна колегія:**

О. Онищенко, академік НАН України,  
почесний генеральний директор НБУВ  
(головний редактор);

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році  
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна ознайомитись на сайті

**Центру досліджень соціальних комунікацій**  
**[nbuviar.gov.ua](http://nbuviar.gov.ua)**  
**[siaz.ukr](http://siaz.ukr)**

## ЗМІСТ

### АКТУАЛЬНА ПОДІЯ.....3

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*В. Пальчук*

Конституція України і Мінські домовленості:  
діалектика взаємозв'язку.....5

### НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....16

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

*О. Рыбачук*, Новое время: Полное недоверие.  
Как меняется Конституция.....20

*А. Геращенко*, Фейсбук: Принятие изменений  
в Конституцию – ЗРАДА? Или попытка  
принять долгосрочный план восстановления  
суверенитета Украины?.....21

*С. Різник*, Дзеркало тижня: Помилки  
Конституційної реформи: корисний досвід  
чи втрачений шанс .....23

*Ю. Спектор*, Ракурс: Зміни до Конституції –  
«фільчина грамота».....29

### Коментарі щодо змін до Конституції

*І. Курус*, Новое время:  
Проблема запропонованих Президентом  
змін у Конституцію – відсутність реальної  
децентралізації.....33

*А. Обыденная*, Гордон:  
Власть – территориальным общинам,  
префекты вместо глав ОГА. Что предлагает  
новая Конституция Украины в части  
децентрализации.....34

*И. Богословская*, Новое время:  
Какая Конституция нужна украинцам.....35

*О. Савицький*, Децентралізація  
«по-президентськи»: кому вигідно?.....36

*О. Тягнибок*, Українська правда:  
Підтримка «особливого статусу» Донбасу –  
зрада тисяч українців, які загинули на  
фронті за цілісність України.....37

*О. Мороз*, Обозреватель: Про  
доцентралізацію влади.....38

*В. Яковлев*, Остров: Конституция Украины –  
что было, что будет, чем сердце  
успокоится.....39

*И. Ведерникова*, Зеркало недели:  
Децентрализация: сверяем часы.Основные  
позиции, риски, прогнозы.....40

*В. Філіпчук*, ПолітКом: Конституційна  
реформа як приватний суспільний процес....48

*С. Дацюк*, для Української правди:  
Нова Конституція в Україні може стати  
Сумною Конституцією.....48

*С. Руденко*  
Конституция Порошенко – троянский конь  
для президента?.....49

### ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....51

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*В. Гройсман*  
Популізм чи Конституція і реформи?.....59

*О. Сироїд*  
Взаємодія з окупованими територіями –  
це стікання кров'ю.....63

**Версія Проекту Конституційної Комісії II  
Розділу Конституції з пропозиціями  
В. Речицького станом на 17 липня 2015 р....68**

*В. Речицький*  
МЕМОРАНДУМ.....80

*Ю. Ганущак*  
Нова конституція. Закритість процесу може  
породити чудовисько.....86

*О. Медведев*  
Кремлю и террористам не нравится наша  
Конституция. Это победа.....88

*И. Когут*  
«Подводные камни» новой Конституции.....90

*А. Мережко*  
Новая Конституция – не от хорошей жизни....91

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Іспанія.....91

Російська Федерація.....91

Киргизстан.....92

Вірменія.....93

Туреччина.....95

Таїланд .....96

Непал.....97

## АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

31 липня Конституційний Суд України офіційно оприлюднив наданий 30 липня Висновок у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

Головував на засіданні виконуючий обов'язки Голови Конституційного Суду України В. Бринцев.

«КС дійшов висновку: визнати проект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади... таким, що відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України. Висновки КС є остаточним і оскарженню не підлягають», – зазначив В. Бринцев (*Детальніше див.: <http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=281892>*).

## Звернення Президента щодо проекту змін до Конституції

### *Шановні співвітчизники!*

Розгляд у Верховній Раді проекту змін до Конституції в частині децентралізації вилився в дискусію про головну проблему, яка найбільше непокоїть всіх нас – питання війни та миру. Ця дискусія виявилася настільки гарячою, що потребує спокійного аналізу і уважної розстановки всіх крапок над «і».

Окремі фракції, яких я вважав і продовжую вважати своїми партнерами, зненацька атакували мій мирний план. План, який нашими європейськими та американськими друзями та партнерами визнаний як безальтернативний варіант повернення окупованих районів Донбасу під український суверенітет – виключно політико-дипломатичним шляхом.

Каменем спотикання стала норма, яка міститься в перехідних положеннях Конституції. А саме – речення, в якому згадується закон про специфічний порядок здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганщини.

Цей закон депутати вже ухвалювали двічі. Спочатку його прийняла попередня Верховна Рада. Потім – удосконалила теперішня. Вступити в силу такий закон може лише після виконання цілої низки попередніх умов. Ці умови включають і роззброєння бойовиків, і виведення російських військ, і відновлення нашого контролю над всією лінією українсько-російського кордону, і проведення чесних, вільних та демократичних місцевих виборів.

Хіба це не те, чого ми прагнемо?

Ані в Законі, ані в проекті змін до Конституції нема й бути не може ніякого особливого статусу для тих районів. І словом не йдеться про особливий статус для Донбасу. Натомість, і на Донбасі, і в усіх регіонах України місцеві громади отримають значно більше повноважень і можливостей. Напевно, саме тому 288 народних депутатів підтримали направлення проекту на розгляд Конституційного суду.

Відтак, реформу з децентралізації і зміни до Конституції підтримали більшість політичних сил Українського Парламенту. Так само – представники місцевого самоврядування, голови та депутати обласних та місцевих рад, Венеціанська комісія.

Наші союзники в Європі, США, Канаді отримали вагоме підтвердження, що Україна дотримується своїх міжнародних зобов'язань в рамках мирного плану. І висловили готовність поглиблювати санкції проти Росії, посилювати тиск на Кремль у разі, якщо Москва вдасться до ескалації конфлікту.

Проти ж змін ополчилися Росія та її маріонетки з так званих ДНР та ЛНР. І це вже само собою свідчить про те, що ми з вами на правильному шляху.

І це має зняти всі побоювання тих фракцій Українського Парламенту, які приєдналися до гурту критиків змін до Конституції. Докладу всіх зусиль, щоб до остаточного голосування

за зміни восени переконати цих депутатів підтримати їх.

Бо що означав би провал цієї реформи? Перше – це кінець міжнародної коаліції на підтримку України. Після того – очевидна ескалація насильства на Донбасі, в якій ми з агресором залишилися би сам-на-сам.

Лише на мить уявіть собі, як би розвивалися події в Україні, якби не міжнародна коаліція на нашу підтримку, якби не ізоляція Росії та ефективні санкції проти неї. Відтак вся світова дипломатія допомагає славному українському воїнству тримати оборону від ворога на східних рубежах у нашій Вітчизняній війні за незалежність.

Міцно тримаючи зброю в руках, відчуваємо підтримку широкої міжнародної проукраїнської коаліції. І я нікому всередині країни не дозволю зруйнувати цей союз і позбавити нас такої переваги! А така спроба цього тижня, на жаль, мала місце, і, як це не прикро, не будь-де, а в стінах Українського Парламенту.

Звісно, наше прагнення до миру не тотожне пацифізму. Наступного року ми збільшимо військові асигнування. Вже цього тижня Верховна Рада ще на 5 млрд збільшила військовий бюджет. Ми продовжимо зміцнювати армію; пришвидшимо її озброєння і переоснащення новітніми зразками зброї та військової техніки.

Ми не лише вистояли в цій нерівній боротьбі. Ми зміцнилися настільки, що для супротивника стала надто очевидною дуже висока ціна, якою може обернутися пряме вторгнення. Тому замість атаки з фронту Україну прагнуть і мріють підірвати зсередини, в глибокому тилу.

Наше з вами завдання не лише збудувати непробивні фортифікації на лінії зіткнення, але й вжити заходів із недопущення будь-якої внутрішньої дестабілізації, яка б зробила нас легкою здобиччю ворога. А такі спроби ви бачите, вони отримують неабиякий резонанс у засобах масової інформації.

Нарешті, кілька слів про децентралізацію, якій, власне, і присвячені зміни до Основного закону, напрацьовані, до речі, кращими

юристами, членами української Конституційної комісії.

Вперше в історії України Глава держави добровільно поступається величезним обсягом повноважень. Ці повноваження, грошові ресурси і розпорядження ними передаються на рівень місцевих громад.

Належна повага до місцевих специфіки та традицій, – які не суперечать загальнонаціональним інтересам та законам, – зробить нашу країну сильнішою та міцнішою.

Децентралізації не буде в таких сферах, як оборона, зовнішня політика та національна безпека, права людини та громадянина. Президент, Конституційний суд та Верховна Рада отримають спільне право призупиняти повноваження тих Рад, які, не дай Боже, почнуть ухвалювати сепаратистські рішення.

Той, хто виступає за децентралізацію без такого вкрай важливого запобіжника, по суті пропонує федералізацію! А Україна була, є й буде унітарною державою.

Слава Україні і слава її героям-захисникам! *(Офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-shodo-proektu-zmin-do-konstituciyi-35681>). – 2015. – 19.07).*

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

### Конституція України і Мінські домовленості: діалектика взаємозв'язку

16 липня Верховна Рада України прийняла Постанову «Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) і про його направлення до Конституційного Суду України». Таке рішення було ухвалено 288 народними депутатами з 374 народних депутатів, зареєстрованих у сесійній залі. Не голосували в повному складі фракція Радикальної партії, а із фракції «Самопоміч» «за» проголосував лише один народний депутат – голова парламентського Комітету у закордонних справах Г. Гопко.

Відповідно до прийнятої Постанови, законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), поданий Президентом України як невідкладний, був направлений до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо відповідності його вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

Згідно з проектом закону Верховна Рада України постановляє внести до Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, ст. 141) зміни до таких статей Основного закону – 118, 119, 132, 133, 140–144.

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» йдеться, що українське суспільство вимагає якісних, глибинних та системних змін до Основного закону України, які мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), Україна отримала інструмент та

дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом у Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу. Саме тому Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації.

Метою запропонованих змін, відповідно до пояснювальної записки, є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. При цьому запропоновані зміни відповідають установленій у ст. 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Законотворча ініціатива Президента передбачає зміну окремих положень Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних,

географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Змінами вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у громаді. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними й підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому, на думку глави держави, для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Законопроектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

Саме призначення на місцях префектів по вертикалі Президента та закріплення

в Основному законі повноважень глави держави достроково припиняти повноваження виборних місцевих органів влади зазнало критики з боку як депутатів, так і громадських діячів. У більшості зауважень щодо таких змін насамперед ішлося про суттєве збільшення повноважень Президента. Розширення цих повноважень ряд представників парламенту та громадських діячів вбачають у такому:

– по-перше, звертається увага на надання Президенту повноважень достроково припиняти повноваження виборних місцевих органів влади (мерів, міських, районних, обласних рад) з можливістю призначення прямого президентського правління через спеціального уповноваженого та призначення позачергових виборів. Так, відповідно до змін, ст. 144 викладена в такій редакції: «У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого». Принаймні на деякий час уся влада в такій області буде сконцентрована в руках двох посадовців, призначених Президентом – префекта та тимчасового державного уповноваженого. Крім того, можливість такої санкції Президента запропонованим формулюванням передбачається ще до ухвалення відповідних вердиктів судом, який, теоретично, може визнати ухвалений місцевим органом акт таким, що відповідає Конституції;

– по-друге, збереження старої системи подвійного підпорядкування – представником держави (префектом) на місцях буде особа, яка призначається і звільняється Президентом за поданням уряду. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України.

На думку депутата від фракції «Самопоміч» О. Сироїд, заступника Голови ВРУ, знову створюється система, де уряд працюватиме без «рук», тому що «руки» будуть повністю узалеженні від Президента.

Більше того, префект буде одночасно представником виконавчої влади на місцях та контролюючою особою для місцевого самоврядування, знову ж таки залежним від Президента. З таким конфліктом повноважень і залежністю префект ніколи не буде безстороннім у ставленні до органів місцевого самоврядування;

– по-третє, надання Президенту судової функції – скасування рішень префектів у випадку порушення ними Конституції чи законів.

За словами О. Сироїд, «якби під час Майдану такі повноваження були у В. Януковича, то він би абсолютно у конституційний спосіб припинив повноваження місцевих органів влади, які підтримали Майдан і спокійно призначив своїх уповноважених». «Тоді не було б нинішньої суперечки довкола змін до Конституції, а ще не було б війни, “ДНР” та “ЛНР” і, зрештою, України також би не було», – прогнозує можливі наслідки пропонованих змін у випадку їх реалізації заступник Голови ВР.

Деякі депутати пов’язують розширення повноважень Президента із ситуацією, що склалася в країні у зв’язку з військовою агресією Росії в Східних регіонах України, адже в умовах війни та загрози подальшої окупації території України необхідна оперативна здатність саме глави держави реагувати на будь-які прояви сепаратизму, у тому числі, на будь-які рішення, які суперечать інтересам держави. Утім, виходячи з того, що військові умови є тимчасовими, то логічним, на їхню думку, виглядає внесення згаданих вище положень не до основного тіла Конституції, а до її Перехідних положень.

Для порівняння доцільно навести законотворчий приклад Польщі, у якій право зупиняти повноваження органів місцевого самоврядування має парламент за поданням Прем’єра, який також підконтрольний

парламенту. Підвалиною демократії у цій країні є те, що виконавча влада підконтрольна парламенту.

Найбільшого резонансу в експертному середовищі та в українському суспільстві загалом викликав п. 18. ст. 144 у такій редакції: «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом». Саме цей пункт змін до Конституції передбачає врахування комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 р. Опоненти з депутатського корпусу до цих змін до Конституції зауважують, що в законопроекті про внесення змін до Конституції в частині децентралізації влади йдеться про особливий статус територій на Донбасі. Найбільше негативної оцінки отримали дії щодо перенесення цих норм із Прикінцевих та перехідних положень проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» в основне тіло Конституції.

Водночас інші наголошують на тому, що ухвалення таких змін до Конституції стане лише дипломатичним кроком, який не може нашкодити суверенітету України і лише дасть можливість показати, що Україна виконує Мінські домовленості, навіть незважаючи на те що Росія та бойовики саботують їх виконання. Як наголосив Голова Верховної Ради України В. Гройсман, у законопроекті про внесення змін до Конституції в частині децентралізації влади не йдеться про особливий статус територій на Донбасі. За його словами, згадується лише ухвалений раніше парламентом закон про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. «Жодного слова в змінах до Конституції щодо особливого статусу немає і не було. Це неправда. Є тільки згадка про ухвалений закон Верховною Радою України, який має назву наступну: “Про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей”. Цей закон повністю відповідає територіальній цілісності, незалежності і суверенітету нашої держави», – зазначив він.



Правовими документами, які на законодавчому рівні визначають особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, є Закон України № 1680-VII «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», прийнятий 16.09.2014 р., та Закон України «Про внесення зміни до статті 10 Закону України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”» від 17.03.2015 р. № 256-VIII.

Ці закони, розроблені й ухвалені в рамках Мінських домовленостей, і визначають надання особливого статусу терміном на три роки територіям, які не контролюють сили АТО станом на день прийняття закону. Так, відповідно до ст. 1 Закону від 16.09.2014 р. № 1680-VII, тимчасово, на три роки з дня набрання цим Законом чинності, запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, до яких належать райони, міста, селища, села, що визначаються рішенням Верховної Ради України. Згідно з цим Законом, законодавство України в окремих районах Донецької та Луганської областей на період дії особливого порядку місцевого самоврядування діє з урахуванням особливостей, визначених цим Законом (ст. 2).

Закон також передбачає введення правових норм амністії для учасників подій на території Донецької, Луганської областей. Відповідно до ст. 3 цього Закону, держава гарантує відповідно до закону недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької, Луганської областей. Органам влади та їх посадовим (службовим) особам, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності забороняється дискримінація, переслідування та притягнення до відповідальності осіб з приводу подій, що мали місце в Донецькій, Луганській областях. Стаття 5 передбачає, що в окремих районах Донецької та Луганської областей місцеве самоврядування здійснюється

відповідно до Конституції та законів України відповідними територіальними громадами безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Повноваження депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на позачергових виборах, призначених Верховною Радою України цим Законом, не можуть бути достроково припинені. В окремих районах Донецької та Луганської областей законами України запроваджується особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань.

Закон також закріплює правові норми економічної та іншої підтримки з боку держави цих територій Донецької та Луганської областей. Вводиться спеціальний економічний режим (не такий, як по країні), щоб стимулювати інвестиції і допомогти підприємствам для відновлення об'єктів промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду, переорієнтації промислового потенціалу, створення нових робочих місць, залучення інвестицій і кредитів для відновлення і розвитку об'єктів, розташованих в окремих районах. Ці норми прописані в ст. 6–8. Зокрема, ст. 6 передбачає, що для забезпечення узгодженої діяльності органів місцевого самоврядування та центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади можуть укладати з відповідними органами місцевого самоврядування угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів. У ст. 7 зазначається, що держава надає підтримку соціально-економічному розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей. Державна підтримка полягає в запровадженні законом відмінного від загального економічного режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, спрямованого на відновлення об'єктів промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду, переорієнтацію промислового потенціалу, створення нових робочих місць, залучення

інвестицій і кредитів для відновлення та розвитку об'єктів, розташованих в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Відповідно до ст. 8 органи виконавчої влади сприяють розвитку в окремих районах Донецької та Луганської областей транскордонного співробітництва, спрямованого на розв'язання спільних проблем розвитку, посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями Російської Федерації на основі угод про прикордонне співробітництво, що укладаються територіальними громадами, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами в межах компетенції, встановленої Законом.

Дотримання правопорядку на цих територіях, згідно із Законом, передбачається здійснювати завдяки створенню загонів народної міліції. Відповідно до ст. 9 в окремих районах Донецької та Луганської областей рішенням міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, на які покладається реалізація завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів.

Відповідно до Закону України «Про внесення зміни до статті 10 Закону України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”» від 17.03.2015 р. № 256-VIII, Верховна Рада України постановляє: 1. Статтю 10 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 45, ст. 2043) доповнити пунктами 4 і 5 такого змісту: «4. Статті 2-9 цього Закону діють з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, обраними на позачергових виборах, проведених відповідно до Конституції України, цього та інших законів України, з додержанням засад загальних, рівних, вільних і прозорих виборів, а також публічності та

відкритості виборчого процесу як основних принципів виборчого права, встановлених Конституцією України та міжнародними договорами України, що закріплюють загальноновизнані міжнародні стандарти забезпечення прав людини і є частиною національного законодавства України, у тому числі з обов'язковим дотриманням стандартів ОБСЄ щодо проведення демократичних виборів, із забезпеченням:

- участі в спостереженні за виборами міжнародних безсторонніх спостерігачів, зокрема від Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, інших міжнародних організацій та іноземних держав, а також інших офіційних спостерігачів;

- безпечних умов діяльності та безперешкодної участі офіційних спостерігачів у виборчому процесі;

- виведення усіх незаконних збройних формувань, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України;

- недопущення незаконного втручання у виборчий процес, у тому числі з боку незаконних збройних формувань;

- дотримання принципів політичного плюралізму і багатопартійності, рівності прав і можливостей участі у виборчому процесі;

- свободи передвиборної агітації, рівних можливостей доступу до засобів масової інформації та відновлення з цією метою українського теле- та радіомовлення, обігу українських друкованих засобів масової інформації на всій території Донецької та Луганської областей;

- дотримання гарантій вільного волевиявлення та таємного голосування, виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, які були змушені покинути місця проживання в окремих районах Донецької та Луганської областей;

- прозорого підрахунку голосів, установлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

5. Передбачений цим Законом особливий порядок діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької

та Луганської областей реалізується виключно органами місцевого самоврядування, що обрані на позачергових виборах, призначених і проведених відповідно до Конституції України, цього та інших законів України».

Сам процес організації появи в проєкті Закону про внесення змін до Конституції України п. 18 ст. 144 про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, а саме перенесення цього пункту з прикінцевих положень законопроекту до основного тіла Конституції, для більшості експертів та громадськості також залишає багато запитань. Як відомо реєстрація самого законопроекту за номером 2217а датується 01.07.2015 р. Саме в зареєстрованому законопроєкті від 01.07.2015 р. особливий порядок здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях Донецької і Луганської областей розміщено в Прикінцевих та перехідних положеннях проєкту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Відтак, тоді ще не йшлося про внесення «пункту про Донбас» до самої Конституції. Натомість уже в доопрацьованому проєкті Закону, який зареєстрований у ВРУ 15.07.2015 р., ця норма перенесена в основне тіло Конституції. Тобто напередодні дня розгляду та голосування в парламенті.

Як відомо, 1 липня Президент України П. Порошенко заявив, що проєкт змін до Конституції не передбачає ніякого особливого статусу Донбасу. «Проєкт припускає можливість специфічного порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях Донецької і Луганської областей, що визначається окремим законом», – зазначив Президент.

У день прийняття в парламенті Постанови про направлення законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» на розгляд Конституційного Суду П. Порошенко наполягав на прийнятті цих змін до Конституції щодо децентралізації, водночас його опоненти звертали увагу суспільства на неочікувану появу в основному тілі Конституції

п. 18 ст. 144 («про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей»), який, на їх переконання, не відповідає національним інтересам країни, але який так підтримують Європа та США. Опоненти законопроекту поправок до Конституції нарікають на те, що ця норма з'явилася через тиск Заходу та Росії на українську владу. П. Порошенко це спростовує. Але примітно, що саме 15 липня, у день, коли в законопроєкті відбулися зміни, до Києва прибула помічник держсекретаря США В. Нуланд, яка наступного дня була присутня у Верховній Раді під час голосування. «У ці години і хвилини здійснюється шалений тиск на народних депутатів з боку міжнародної спільноти для того, щоб “ДНР” і “ЛНР” отримали особливий статус в нашій Конституції. Аргументують необхідністю “продемонструвати виконання Мінських домовленостей. Хіба весь цивілізований світ і без того не бачить, ХТО насправді є агресором і ХТО порушує всі норми міжнародного права і всі домовленості?» – зазначила на своїй сторінці у Facebook заступник Голови ВРУ, народний депутат від фракції «Самопоміч» О. Сироїд. Вона застерігає від прийняття змін до Основного закону про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей. За її словами, Кремль хоче аби саме ці «відсутні» російські війська та найманці через свій «особливий статус» отримали перепустку до політичного процесу України, можливість впливати на зовнішню політику та фінансування з державного бюджету коштом українського народу.

Натомість у Європейському Союзі та США вітають включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) і його направлення до Конституційного Суду України. Брюссель очікує, що ці поправки будуть проголосовані в другому читанні у вересні. Так прокоментував у Брюсселі речник ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки. «Ми вітаємо голосування переважною

більшістю голосів як коаліційних, так і опозиційних депутатів, що прокладає шлях для конституційних поправок, які дозволять децентралізацію, а також подальшу необхідну судову реформу», – зазначив він. Речник ЄС назвав важливим той факт, щоб поправки, які направлені на розгляд Конституційного Суду перед їх ухваленням, містили дозвільні обмовки для конкретної процедури самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях у Донецькій і Луганській областях відповідно до рекомендації Венеціанської комісії. «Це важливо в цілях повного виконання Мінських домовленостей. Брюссель очікує, що ці поправки будуть проголосовані у другому читанні у вересні, до проведення запланованих місцевих виборів», – пояснив він. За словами представника, ЄС розцінює конституційну реформу як ключовий елемент процесу реформ, що продовжується в Україні. «Частина фінансової підтримки ЄС надається на умовах прогресу в цій сфері», – наголосив він.

Така позиція ЄС та США більшою мірою насторожує опонентів внесення особливого статусу Донбасу до Конституції України з депутатського корпусу парламенту, експертів та активну частину громадськості українського суспільства. Основним аргументом своєї позиції вони називають тиск на Україну стосовно внесення змін до Конституції, що є запереченням права українського народу на самовизначення. Привертає увагу і факт відсутності суспільного обговорення та нівелювання ролі Конституційної Комісії. Громадськість та експерти не були широко залучені до обговорення та дискусії щодо запропонованих змін до Конституції.

Для більшості експертів стало зрозумілим, що ЄС чекає від Києва виконання Мінських домовленостей і там очікують, що до кінця року прописані пункти будуть виконані, тобто відбудеться внесення змін до Основного закону відповідно до них. Аргументовано пояснив позицію ЄС експерт «Дзеркала тижня» С. Рахманін. Він зазначає, що єдиний пункт Мінських угод, де є чіткі терміни виконання – 11 пункт. І саме це стало аргументом, за допомогою якого Брюссель, Берлін, Вашингтон

та Москва змогли змусити Київ виконувати його, не чекаючи, поки будуть виконані інші вимоги, що не містять посилянь на дати. Пункт 11 Мінських домовленостей передбачає: «Проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової конституції, що передбачає як ключовий елемент децентралізацію (з урахуванням особливостей районів Донецької та Луганської областей, погоджений із представниками цих районів), а також ухвалення постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей відповідно до заходів, вказаних у примітках (прим.1) до кінця 2015 року».

У нещодавніх заявах лідерів «нормандської четвірки» вчоргове підкреслювалось, що умови Мінських домовленостей для розв'язання конфлікту на Донбасі мають бути виконані до кінця 2015 р.

Проте, звертає увагу С. Рахманін, і в Україні, і в ЄС поки мовчать про те, що, виконавши першу частину 11 пункту Мінських домовленостей, «проголосувавши 18-й пункт перехідних положень, згадавши там про “особливості самоврядування”, Київ не тільки чітко виконує приписи 11 пункту Мінських домовленостей, а й надає їм юридичної сили. Мінські домовленості – просто папірець. Конституція – Основний Закон», – підкреслив експерт.

Якщо з позицією ЄС більш-менш зрозуміло – Європа просто шукає шляхи дистанціювання від воєнного конфлікту в Україні, їй не потрібні подальші економічні проблеми, які вона і так відчуває від санкцій проти Росії, то позиція США в цьому питанні потребує пояснень. Президент США Б. Обама не зацікавлений у конфронтації з Росією, узгодженості дій з якою потребує в сирійському та іранському питаннях, через Україну. Деякі експерти припускають, що США і Росія досягли домовленості з іранського питання. Для Б. Обами Іран потрібен, щоб приборкати терористичне угруповання «Ісламська Держава». У домовленостях з Іраном для США потрібна була підтримка Росії. Ця країна залишається єдиним союзником і головним торговим партнером Ірану. Як

ззначає з цього приводу А. Шмулевич, раввін, президент Інституту східного партнерства (Іерусалим), на перший погляд здається, що для Росії це занадто не вигідна домовленість, тому що призведе до зниження ціни на нафту. Проте він переконаний, що відповідь на це питання отримали, коли П. Порошенко вніс в український парламент законопроект про зміни в Конституцію, які практично закріплюють російську окупацію Донбасу і тоді, коли український парламент за це проголосував. «Путінський проект “Новоросія” провалився, але головна ціль Путіна – нейтралізація Майдану. Якщо Україна почне проводити реформи, якщо стане першою пострадянською країною, яка змогла побудувати нормальне суспільство, якщо російські громадяни побачать, що можна жити по-людському, – то це буде смертельним присудом усьому путінському режиму. Включення в склад України Донбасу з його бойовиками і правом вето на зміну зовнішньополітичного і внутрішньополітичного курсу України, – прямий шлях до досягнення цих путінських цілей. За це він, як бачимо, готовий заплатити любую ціну і Обама йому її запропонував – згода на зниження ціни на нафту і отримання домовленості з Іраном», – пояснив свою думку експерт.

Подібну думку висловив російський економіст, экс-радник президента Росії А. Ілларіонов, який вважає, що президент США Б. Обама і президент Росії В. Путін домовилися, що Росія тепер буде підтримувати Америку в переговорах з Іраном і Сирією, а натомість США будуть на боці Росії в українському питанні. «Угода укладена без участі України і за рахунок України», – констатує експерт.

Ще більш категорично і принципово висловлюються опоненти змін до Конституції з депутатського корпусу парламенту. Так, представники фракції «Самопоміч» переконані, що будь-який особливий статус для Донбасу в Конституції – це легітимація російських військ та найманців на території України, а їхня інтеграція в українську політику – це кінець європейських перспектив для України і успіх плану Кремля. «Хіба не очевидно, що

для хлопців, які воюють і воювали на Сході України, для родин тих, хто загинув від рук російських солдат і найманців, для українців, які понад рік підтримують військо і один одного в стані страшного спротиву агресії та окупації – визнання особливого статусу “ДНР” та “ЛНР” – це державна зрада і зрада Українського народу?» – зазначила заступник голови ВРУ О. Сироїд.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України, а саме п. 18 ст. 144 про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, викликав значне інформаційне збурення і серед активного прошарку громадськості українського суспільства. Громадськість у першу чергу хвилюють ті правові передумови, що закладені в цих змінах. Те, що у громадськості, серед якої є їхні рідні та загиблі учасниками АТО, норми амністії до бойовиків викликають негативне ставлення, – є очевидним. Їх більше хвилює особливий статус народної міліції, утримання якої лягає на плечі українців, а також відбудова за рахунок держави цих територій. Більше того, у соцмережах поширюється думка про те, що українці швидше готові підтримати варіант відмови від окупованих територій російськими військами Луганської та Донецької областей, ніж повернення цього «нариву» з його бойовиками до складу України та його подальшого фінансування з боку її громадян.

Також висловлюється занепокоєння з приводу того, що пропонувані зміни до Конституції можуть мотивувати інші регіони України – області чи частини адміністративної території (наприклад, Закарпаття) – вимагати такого самого «особливого порядку самоврядування» – достатньо буде зібрати збройне угруповання і домовитися чи то з В. Путіним, чи то з Румунією або Угорщиною (залежно від регіону) – і таким чином досягти для себе потрібного статусу, як сьогодні території Луганської та Донецької області.

Підтримуючи такі аргументи, народний депутат В. Сюмар, яка не голосувала за ці зміни до Основного закону України, застерегла, що тут воля проста – Україна або буде, або з

парадом «особливих статусів» буде на черзі Буковина, Закарпаття тощо. «Бо чому вони не гідні особливих статусів? Це серйозний ризик, до якого може призвести сьогоднішнє голосування моїх колег. Не варто забувати – далі місцеві вибори. І тоді приклад Донбасу може стати показовим для інших регіонів: взяв в руки зброю – отримав особливий статус», – зауважила політик.

У цьому контексті, примітним залишається той факт, що навесні поточного року у своїх публічних виступах народний депутат від «Блоку Петра Порошенка» Ю. Луценко, який категорично виступав у парламенті під час голосування 16 липня «за» внесення цієї норми до Конституції, наголошував, що Донбас може отримати таке ж розширення повноважень, як і всі області країни: «Це називається децентралізація, посилення повноважень Донбасу, Харківської, Сумської, Рівненської, Чернігівської чи іншої області. Особливої області в Україні не повинно бути. Вони повинні мати максимум повноважень, але жодних особливостей, преференцій. Ніхто нікого не кормить – усі живемо разом, в одній державі».

Наразі стає очевидним, що ухвалення в Конституції України норми про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом, не принесе бажаного розв'язання проблеми консолідації українського суспільства – поки що це рішення призвело до ще більшого громадського збурення. Сьогодні громадські активізується в соцмережах з приводу донесення свого ставлення стосовно цих пропонованих норм Конституції до представників влади. Так, користувачі Twitter змогли вивести хештег #НетОсобомуСтатусуДонбасса на перше місце. На думку багатьох, «особливе здійснення місцевого самоврядування» призведе до значного погіршення безпеки, соціальної та економічної ситуації в державі, а також буде сприяти інтеграції терористів «ЛНР» і «ДНР» в органи влади. Крім того, бойовики будуть мати вирішальний голос у питанні європейської і євроатлантичної інтеграції України.

Таке твердження ґрунтується на основі аналізу оцінки законопроекту громадськістю, експертами, а також реакцією на ці норми представників Росії і так званих «ДНР» та «ЛНР». Як заявили представники російської сторони, а саме МЗС РФ, дії Києва не сприяють досягненню стійкого урегулювання української кризи, а також підривають зусилля міжнародної спільноти з деескалації ситуації. «У Києві навіть не вважають за потрібне відреагувати на підготовлені і внесені Донецьком і Луганськом відповідні пропозиції щодо змін до Конституції України», – зазначено в заяві МЗС РФ. На думку російської сторони, цей законопроект не є тим документом, що передбачений Мінськими домовленостями, оскільки готувався без консультацій із представниками бойовиків.

Як видно із заяв представників «ДНР» їхня позиція чітко збігається з російською. Зокрема, член Контактної групи Д. Пушилін на Проект поправок до української Конституції, внесений до Верховної Ради Президентом П. Порошенком, зазначив, що він не відповідає принципам Мінських домовленостей. Він пояснив, що Київ, всупереч мінському Комплексу заходів від 12 лютого, не погодив конституційну реформу з главами так званих «республік» і не забезпечив законодавче закріплення особливого статусу Донбасу. «Комплекс заходів вимагає прийняття постійного законодавства про особливий статус. Ми будемо наполягати на розгорнутих формулюваннях особливого статусу. Безпосередньо в основному тексті Конституції України. На закріпленні в Конституції особливих прав Донбасу. Перш за все, на праві рівноправних договірних відносин з київською владою», – підкреслив він.

Більше того, представники терористичних угруповань «ДНР» і «ЛНР» сформулювали пропозиції з реформи Конституції України до засідання профільної Конституційної Комісії в Києві. «Нами направлені в Конституційну Комісію України на ім'я В. Гройсмана і в Мінську контактну групу на адресу представника ОБСЄ Х. Тальявіні, а також представнику Росії А. Кульмухаметову, представнику України Л. Кучмі і тимчасовому координатору групи з політичних питань П. Морелю пропозиції

щодо змін до Конституції України відповідно до пункту 11 Комплексу заходів з виконання мінських домовленостей від 12 лютого 2015 року», – зазначається в документі. Пропозиції передбачають включення до Основного закону України додаткового розділу, що закріплює особливий правовий статус окремих районів Донбасу. Уповноважені представники «ДНР» і «ЛНР» Д. Пушилін і В. Дейнего підкреслили, що пропозиції включають створення загонів народної міліції, підконтрольних місцевій владі, офіційний статус російської мови, особливий економічний режим. Також передбачена можливість укладення комплексу домовленостей і угод між центральною владою України і Донбасом. Пропонуються поправки до статті Конституції про судову систему, про прокуратуру, про місцеве самоврядування, про адміністративно-територіальний устрій України. Крім того, сепаратисти пропонують конституційно закріпити позаблоковий статус України.

Ця озвучена пропозиція представників «ДНР» та «ЛНР» є також відповіддю тим, хто категорично запевняє про необхідність включення норми «про закон про особливий порядок самоврядування» до Конституції з огляду на тяжкий стан військових справ на Сході України. Вона також завдає удару по аргументам стосовно того, що Київ зможе змінювати ключові положення закону, що регулює особливий порядок самоврядування на деяких територіях Донецької та Луганської областей, адже в змінах до Конституції не згадується конкретний закон (можна залишити стару версію, змінити, ухвалити новий тощо). Як звертає увагу С. Рахманін, Мінські угоди містять чіткий припис, що обов'язково має бути в цьому законі, ці вимоги сформульовані в примітці 1 до пункту 11. Відповідно до цієї примітки українська влада зобов'язана надати:

- звільнення від покарання, переслідування і дискримінації осіб, пов'язаних з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей;

- право на мовне самовизначення;

- участь органів місцевого самоврядування в призначенні голів органів прокуратури і судів

в окремих районах Донецької і Луганської областей;

- можливість для центральних органів виконавчої влади укласти з відповідними органами місцевого самоврядування угоди стосовно економічного, соціального і культурного розвитку окремих районів Донецької і Луганської областей;

- держава надає підтримку соціально-економічному розвитку окремих районів Донецької і Луганської областей;

- сприяння з боку центральних органів влади транскордонному співробітництву в окремих районах Донецької і Луганської областей з регіонами Російської Федерації;

- створення загонів народної міліції з рішення місцевих рад з метою підтримки громадського порядку в окремих районах Донецької і Луганської областях;

- повноваження депутатів міських рад і посадових осіб, вибраних на позачергових виборах, які призначені ВРУ цим законом, не можуть достроково припинені».

Щодо тих заяв від депутатів, які озвучують, що в змінах до Конституції немає норми про особливий статус, а є згадка про особливості самоврядування, експерти зауважують, що неважливо як називати предмет – латиницею чи жаргоном, його сутність від цього не змінюється. «Особливий статус – правовий стан, що відрізняє одного суб'єкта від іншого. Буковина або Поділля не можуть призначати власних суддів, прокуратуру, “народну міліцію”, а “окремі райони Донецької та Луганської областей” – зможуть. Це і є особливий статус, хоч як його називай. Нам пропонують усе це узаконити, звільнити від відповідальності злочинців і фінансувати їх за бюджетний коштів», – резюмує С. Рахманін. На його переконання, якщо окрема територія матиме власні суди, прокуратуру, народну міліцію, то нехай краще вже була б повноцінна автономія.

Це усвідомлення найбільш яскраво описав у своєму зауваженні щодо норми до Основного закону про статус Донбасу експерт з конституційного права В. Мусіяка. Він стверджує, що відповідно до змін до Конституції передбачено, що Президент

України може розпускати місцеві ради, які собі дозволяють виходити за рамки Конституції. Але водночас у законі про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей передбачено, що не допускається дострокове припинення повноважень місцевих органів влади, які обрано на цих територіях. Тому він чітко підкреслює, що «в тілі» Конституції визначено особливий статус Донбасу, а цього робити ніяк не треба, бо це потягне за собою ще ряд неприйнятних позицій, аж до визнання бойовиків, їх амністії.

Водночас більшість громадських діячів переконані, що такими нормами частина української території де-факто буде належати Росії, тільки перебувати на утриманні українських громадян. Зокрема, громадський діяч С. Хмара, зауважив, що через відповідні так звані «закони по Донбасу» передається частина українських територій під повне управління Росії. Вони лише формально залишаються в Україні для того, щоб Україна взяла їх на утримання, але не мала жодного впливу на їх діяльність. Натомість, на його думку, найнебезпечнішим для України є можлива етнічна чистка українців на цих територіях.

Таким чином, норма змін п. 18 ст. 144 до Конституції України про регулювання окремим законом особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, на якій так наполягає Захід, зумовить переведення російської агресії щодо України з площини зовнішньополітичного питання в площину внутрішнього конфлікту. Очевидно, що США та ЄС намагаються всіма шляхами «дипломатично» позбутися цієї вкрай незручної теми. Як зазначає А. Ілларіонов, лише для того, щоб це перестало бути «війною», за яку повинні нести відповідальність також і ті країни, які гарантували Україні територіальну цілісність за Будапештським меморандумом.

Водночас активізація українського суспільства може внести свої корективи в ситуацію, адже рішення щодо змін до Конституції не стали результатом загальнонаціонального консенсусу після відповідного діалогу та фахового обговорення. Спроби ігнорувати громадську думку загрожують поглибленням

відстані між владою і громадськістю. Зі свого боку, заступник Голови Верховної Ради О. Сироїд повідомила, що відсутність обговорення та нівелювання ролі Конституційної Комісії змушують депутатів намагатися донести до Венеційської комісії факт існування іншої позиції.

Як член Конституційної Комісії, вона відправила до Венеційської комісії листа з альтернативним висновком стосовно проекту змін до Конституції в частині децентралізації. Більше того, після голосування за спрямування проекту змін до Конституції до Конституційного Суду вона мала можливість пояснити членами Венеційської комісії, що той текст, який вони попередньо схвалили, і текст, який Верховна Рада підтримала 288 голосами, – то два різні тексти. «Зважаючи на те що висновок Венеційської комісії називається “попередній”, я звернулася до них як член Конституційної Комісії з викладеною хронологією конституційного процесу та переліком застережень стосовно змісту запропонованих змін. Маю надію, що це вплине на зміст остаточного висновку», – зазначила вона. А поки українське суспільство має ще час для осмислення тих норм змін до Конституції України, стосовно яких робитиме свій висновок Конституційний Суд. Як відомо, рішення Конституційного Суду України щодо проекту змін до Конституції в частині децентралізації влади має з’явитися до кінця серпня. «Я думаю, що приблизно десь на кінець серпня ми можемо отримати за термінами, це буде залежати від Конституційного Суду, цей висновок і далі вже проводити консультації щодо розгляду в стінах українського парламенту», – повідомив Голова Верховної Ради В. Гройсман. Це означає, що вже в серпні парламент може попередньо схвалити зміни до Конституції щодо децентралізації (*Матеріал підготовлено за інформацією таких джерел: Офіційний веб-портал ВРУ (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws>), ТСН (<http://ru.tsn.ua/analitika/ukrainu-obmenyali-na-iran-452895.html>), Копресpondeнт.net (<http://ua.korrespondent.net/ukraine/3540059-popravky-do-konstytutsiine-vidpovidaui-minskym-pryntsypam-pushylin>), ZN.UA (<http://dt.ua/columnists/>*



*konstituciyniy-proces-za-scho-progolosuvali-deputativ-178999\_.html*), *Ecnpeco* ([http://espreso.tv/news/2015/07/18/minski\\_ugody\\_mayut\\_butu\\_vykonani\\_do\\_kincy\\_a\\_roku\\_\\_\\_\\_quotnormandska\\_](http://espreso.tv/news/2015/07/18/minski_ugody_mayut_butu_vykonani_do_kincy_a_roku____quotnormandska_)

*chetvirkaquot*), особиста сторінка у ФБ *Oksana Syroyid* (<https://www.facebook.com/oksana.syroyid?fref=nf>), *Вікторія Сумар* (<https://www.facebook.com/vsiumar?fref=nf>).

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Конституційна комісія схвалила проект змін до Конституції щодо децентралізації. За відповідне рішення проголосували члени комісії на засіданні.

Комісія голосувала за оновлений проект змін, який відредагували після висновків Венеціанської комісії.

Члени комісії урегулювали питання щодо призначення і звільнення префектів, яких пропонується щоб призначав і звільняв Президент за поданням Кабміну.

Префекти будуть підконтрольні Президенту, але підзвітні й Кабміну.

Окрема дискусія відбулася навколо визначення особливого режиму місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, яке записали в перехідні положення Конституції (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/26/7072538/>). – 2015. – 26.06).

Конституційна Комісія має намір закріпити в перехідних положеннях зміненої Конституції дію закону про особливий режим місцевого самоврядування в деяких районах Донецької і Луганської областей. Про це в п'ятницю перед початком засідання комісії заявив її член В. Мусіяка.

«Питання, пов'язане з 11-м пунктом так званих Мінських угод про особливий режим місцевого самоврядування (на деяких територіях Донецької та Луганської областей. – Ред.) – це буде передбачено в перехідних положеннях», – сказав він.

«Там буде сказано, що окремим законом визначається (особливий режим. – Ред.), як це зараз є, хоча цей закон недосконалий», – додав він (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/26/7072517/>). – 2015. – 26.06).

Президент України П. Порошенко вніс до парламенту проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який було зареєстровано у Верховній Раді за номером 2217а.

Проект був розроблений та затверджений Конституційною Комісією та переданий нею Президенту України відповідно до рішення Конституційної Комісії від 26 червня 2015 р.

Коментуючи вказаний законопроект, Президент зазначив: «Я уважно ознайомився з текстом змін до Конституції, наданим Конституційною Комісією, та, відповідно до рішення Конституційної Комісії від 26 червня, вніс до нього певні зміни. По-перше, це поправки техніко-юридичного характеру. По-друге – це зміни до прикінцевих та перехідних положень, метою яких є забезпечення безперервного виконання функцій органів державної влади на період реалізації в Україні конституційної реформи».

Метою запропонованих змін до Основного закону є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. При цьому запропоновані зміни відповідають встановленій у ст. 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Законопроектом пропонуються зміни в окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, пропонується поділ території України на громади, які є первинною одиницею в

системі адміністративно-територіального устрою України (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/prezident-vnis-do-parlamentu-proekt-zmin-do-konstituciyi-ukr-35587>). – 2015. – 2.07*).

**Верховна Рада внесла в порядок денний і відправила в КС зміни до Конституції. За проголосували 288 депутатів, проти висловилися 58 нардепів.**

Так, у присутності Президента, уряду і міжнародних гостей депутати проголосували постанову про включення до порядку денного проект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади і про його направлення до КС.

«Прошу підтримати справжню європейську реформу», – закликав спікер ВР В. Гройсман перед голосуванням.

Проти висловилися віце-спікер О. Сироїд.

Також проти голосувала більшість «Самопоміч» і вся фракція Радикальної партії.

З БПП не проголосували Добродомов, Заліщук, Кривохатько, Батенко, Козаченко, Люшняк, Матіос, Матківський, Мусій, Мушак, Новак, Петренко, Томенко, Соловей, Сугоняко, Фірсов, Чепинога, Усов, Шевченко, Чекіта, Найєм.

З «Народного фронту» не голосували Ємець, Васюник, Кацер-Бучковська, Княжицький, Кірш, Ксенжук, Романюк, Матейченко, Присяжнюк, Сюмар.

В Опозиційному блоці не голосували Бакулін, обоє Добкіних, Вілкул, Львовчикіна, Мирний, Рабінович і Шуфріч (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/16/7074691/>). – 2015. – 16.07*).

**Голова Верховної Ради В. Гройсман сподівається, що Конституційний Суд надасть висновок щодо проекту змін до Конституції в частині децентралізації до кінця серпня.**

«Я думаю, що приблизно десь на кінець серпня ми можемо отримати за термінами – це залежить від Конституційного Суду – цей висновок і далі вже проводити консультації щодо

розгляду в стінах українського парламенту», – сказав він на брифінгу.

«Наприкінці серпня, я очкую, що може бути висновок Конституційного Суду – а далі будемо визначатися, в який час потрібно буд його розглядати у стінах українського парламенту», – додав В. Гройсман.

Він також сказав, що в день 25-річчя з дня ухвалення Декларації про державний суверенітет України український парламент зробив перший крок до проведення «ключової європейської реформи, коли владу буде повернено на місце, коли магдебурзьке право буде повернено і люди впливатимуть на якість свого життя...».

За словами Голови Верховної Ради, «тиск з боку держави» на місцеву владу буде припинено з ухваленням цього законопроекту. Він сподівається, що це стане наступним кроком «щодо розділу пострадянського, залежного, централізованого періоду і сучасного, якісного українського європейського майбутнього».

«Ця реформа у більшості своїх положень повністю відповідає Європейській хартії про місцеве самоврядування, найкращим європейським практикам. Це реформа, покликана на повернення влади на місце, на те, щоб наділити повноваженнями, коштами громади – для того, щоб вони могли вирішувати ті питання, які їх сьогодні турбують», – зазначив В. Гройсман.

Раніше деякі депутати від БПП припускали, що перше читання законопроекту про внесення змін до Конституції відбудеться на позачерговому засіданні Верховної Ради «у районі» 24 серпня, Дня Незалежності. Відтак друге читання, яке потребує 300 голосів, відбудеться вже восени (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/16/7074700/>). – 2015. – 16.07*).

**Після питання децентралізації Конституційна Комісія займеться «трикутником влади».** Конституційна Комісія продовжить свою роботу щодо змін до Конституції, заявив глава комісії, спікер парламенту В. Гройсман. «Конституційна Комісія, яка створена Президентом, не завершила свою роботу. У нас є величезна

кількість питань, починаючи від трикутника влади і ліквідації як такого дуалізму влади, який закладений в основі нашої Конституції, так і питань судової системи, питань прав людини», – сказав він. Водночас Голова Верховної Ради визнав, що до Конституційної Комісії були претензії в частині відкритості її роботи. «Я можу прийняти те, що ми, можливо, дуже інтенсивно працювали, і здавалося, що цей процес був недостатньо відкритим», – зазначив В. Гройсман (*Дзеркало тижня* ([http://dt.ua/POLITICS/konstituciyna-komisiya-zaymetsya-dualizmom-vladi-178317\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/konstituciyna-komisiya-zaymetsya-dualizmom-vladi-178317_.html)). – 2015. – 9.07).

**Робоча група з питань правосуддя та суміжних правових інститутів, яка працює в рамках Конституційної Комісії, підготувала проект змін до Конституції України в частині правосуддя та розпочала консультації з українськими та міжнародними експертами щодо зазначених напрацювань.**

Як прокоментував О. Філатов, заступник глави Адміністрації Президента України та голова Робочої групи з питань правосуддя, «впродовж трьох місяців Робоча група з питань правосуддя провела 11 робочих засідань та опрацювала всі 14 питань Технічного завдання, які були погоджені до розгляду Конституційною Комісією. Також спеціальна редакційна група, до складу якої увійшло 6 членів Конституційної Комісії, підготувала проект тексту змін до Основного закону, який був погоджений на останньому засіданні Робочої групи 7 липня 2015 року. Наразі ми проводимо консультації з експертами Венеціанської комісії та іншими міжнародними експертами та консультантами для підготовки остаточної пропозиції щодо проекту змін до Конституції в частині правосуддя до розгляду Конституційною Комісією».

Напрацьовані Робочою групою зміни передбачають зміну порядку формування та розширення повноважень Вищої ради юстиції для забезпечення незалежності суддівського корпусу від політичного впливу, призначення суддів виключно за результатами конкурсу, підвищення вимог щодо віку та професійного стажу кандидата на посаду судді, інші норми

щодо посилення незалежності суддів судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду з одночасним спрощенням процедури притягнення судді до відповідальності (через запровадження інституту функціонального імунітету) у разі вчинення ним правопорушення (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/news/prezident-vnis-do-parlamentu-proekt-zmin-do-konstituciyi-ukr-35587>). – 2015. – 13.07).

**Председатель Венецианской комиссии Д. Букиккио считает, что переданный на рассмотрение в парламент проект изменений в Конституцию Украины в сложившейся ситуации сохраняет баланс полномочий между органами власти в Украине.**

«Проект во многом сохраняет текущий баланс полномочий между Президентом, Кабинетом министров и парламентом. Это, скорее всего, единственный реальный подход в сложившихся условиях», – сказал он.

По его словам, в среднесрочной и долгосрочной перспективе Венецианская комиссия выступает за укрепление полномочий Кабинета Министров Украины, который является подотчетным парламенту. «Тем не менее, нынешняя кризисная ситуация – это не самый лучший момент для таких перемен. Право Президента приостанавливать, подчеркнуть, не прекращать, а приостанавливать полномочия органов местного самоуправления, если эти органы осуществляют действия, не соответствующие Конституции Украины, угрожающие суверенитету, территориальной целостности или национальной безопасности страны, это ответ на то, что в последнее время произошло в Украине», – отметил Д. Букиккио.

По его мнению, вполне легитимно отдать это право Президенту, который в соответствии с Конституцией является гарантом государственного суверенитета и территориальной целостности Украины.

«В нашем заключении мы настаивали на том, что до принятия решения Конституционным Судом, должно быть именно приостановление решения, а не его полное прекращение, и

что Суд в таких случаях обязан действовать быстро», – сказал он.

Что касается префектов, то, по словам главы Венецианской комиссии, Президент не может назначать или увольнять их самостоятельно, только по представлению Кабмина. «Эта рекомендация тоже отражена в проекте, на наш взгляд, и соответствует текущему конституционному устройству. Мы действительно не поддерживали предоставление Президенту права увольнять префектов по собственной инициативе», – резюмировал он (*Левый берег* ([http://lb.ua/news/2015/07/07/310299\\_venetsianskaya\\_komissiya\\_zayavila.html](http://lb.ua/news/2015/07/07/310299_venetsianskaya_komissiya_zayavila.html)). – 2015. – 7.07).

**За три місяці роботи Конституційна Комісія отримала близько 50 пропозицій змін до Конституції України від громадян, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, членів громадських організацій, суддів тощо.** Про це УНН повідомили в прес-службі АП.

За інформацією прес-служби, усі пропозиції було розглянуто Секретаріатом Конституційної Комісії та членами профільних робочих груп та, за наявності відповідного рішення, враховано при підготовці змін до Основного закону, у першу чергу, щодо децентралізації влади та реформування сфери правосуддя.

Як зазначив О. Філатов, заступник глави Адміністрації Президента України та Секретар Конституційної Комісії, «найбільшу

активність продемонстрували громадські організації. Деякі їх пропозиції знайшли своє відображення в тексті змін до Конституції України, зокрема, щодо повноважень органів місцевого самоврядування. Інші були відхилені, зокрема, щодо утворення у системі адміністративно-територіального устрою спеціальних економічних регіонів. Зауважу, що Адміністрація Президента не висловлювалася на підтримку таких пропозицій і взагалі не втручається в діяльність Конституційної комісії. Зокрема, не відповідає дійсності інформація щодо нібито підтримки з боку Адміністрації Президента пропозицій щодо утворення Харківського спецрегіону, що нещодавно з'явилися в ЗМІ».

Що ж стосується пропозицій з питань, що охоплюються Технічними завданнями Робочих груп з питань децентралізації, правосуддя, прав та свобод людини і громадянина, то, за інформацією АП, їх буде розглянуто при подальшій роботі Конституційної Комісії.

Також, як було вирішено на першому засіданні Конституційної Комісії, зміни до Конституції України не будуть стосуватися розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1482988-konstitutsiy-na-komisiya-otrimala-vid-ukrayintsiv-blizko-50-propozitsiy-zmin-do-osnovnogo-zakonu>). – 2015. – 16.07).

### О. Рыбачук, Новое время: Полное недоверие. Как меняется Конституция

**К**онституцию Украины меняют с завидной регулярностью, но не для блага государства в целом, а под очередного президента

Необходимость принятия изменений в украинскую Конституцию созрела и перезрела давно. Прореха в Основном законе, заложенная еще В. Медведчуком и А. Морозом во время правления Л. Кучмы, дает о себе знать до сих пор.

В государстве должны быть четко распределены полномочия всех властных институтов, но в Украине взаимоотношения между тремя ветвями власти очень нездоровые. Отсутствие четких и законных правил игры в политике приводит к тому, что нас лихорадит уже много лет. Хотя Конституцию Украины меняют с завидной регулярностью, к сожалению, происходит это не для блага государства в целом, а под очередного президента.

Так, в свое время В. Ющенко отказался от конституционной реформы, согласно которой его полномочия закрепились бы на уровне польских президентов. После этого был В. Янукович, который, воспользовавшись ростками демократии в этой стране, выиграл выборы, и через несколько месяцев эту самую демократию демонтировал, значительно расширив свои полномочия на конституционном уровне.

При этом риторика у всех одинакова. Каждый спешить заявить, что ему полномочия не нужны, а на практике все происходит по-другому. Вот и сегодня П. Порошенко любит повторять, что он первый из украинских президентов, который не присваивает больше полномочий, а отдает их. Тем не менее, мы уже знаем, что в предложенном проекте изменений в Конституцию существенно ограничен принцип децентрализации, а президенту передаются полномочия по роспуску местных советов.

Важные для страны изменения проходят в обстановке полного недоверия. Если после

президентских выборов у населения было доверие к власти и была возможность провести изменения в Конституцию, собрав в парламенте необходимые 300 голосов, то сегодня такой уверенности нет. Время упущено. Проводить подобные изменения без всеобщей поддержки граждан – все равно, что бросить зерно в непрогретую землю. Как они после этого прорастут, никто не знает.

Более того, разработанный документ по изменениям в Конституцию, который уже одобрила Венецианская комиссия, сами украинцы даже в глаза не видели, в том числе и народные депутаты. Мы обсуждаем не столько сам проект, сколько некие обрывки информации.

Очевидно, что перед тем, как выдвигать на рассмотрение столь важные документы, как Конституция, они должны пройти широкое обсуждение. Очевидно, что нельзя принимать изменения в Основной закон страны под очередного президента. Лично я считаю, что Украина должна быть парламентско-президентской республикой, и мой опыт работы на Банковой лишь подтвердил это мнение (*Новое время* (<http://nv.ua/opinion/rybachuk/mezhdu-yu-ya-i-p-kak-prinimayutsya-izmeneniya-v-konstituciyu--57324.html>). – 2015. – 2.07).

## А. Геращенко, Фейсбук: Принятие изменений в Конституцию – ЗРАДА? Или попытка принять долгосрочный план восстановления суверенитета Украины?

**В** XX в. было две мировые войны и десятки региональных конфликтов, унесших жизни десятков миллионов человеческих жизней.

Несмотря на создание ООН, ОБСЕ и других международных организаций, призванных поддерживать мир, нападение Путина на Украину показало, что древнее правило «хочешь мира – готовься к войне» остается актуальным по сей день.

Украина, которая на самом деле до победы Революции Достоинства была и политически и экономически зависимой от России, была и пока остается нищей, разграбленной коррупцией страной, у которой вероломно отобрали часть территории.

Остановка дальнейшего продвижения российских войск и под Илловым и под Дебальцево, стала возможна благодаря объединению двух факторов – героизма украинских солдат и офицеров и поддержке международного сообщества.

Минские соглашения, заключенные после Илловской и Дебальцевской трагедии, были вынужденным шагом, для того чтобы воспрепятствовать дальнейшему продвижению вглубь Украины российских оккупационных войск и сберечь жизни украинских солдат, гибнущих в неравных боях с лучше вооруженным, более подготовленным и хорошо координируемым противником.

Украина без поддержки международного сообщества в части экономических санкций против России и выделения кредитов на поддержку стабильности государства, не в состоянии один на один выдержать противостояние с Путиным.

Тот, кто этого не понимает – или глупец или невежда, или безответственный популист.

Какие стратегические варианты действий есть у Украины относительно аннексии Крыма и вооруженной агрессии России в Донбасе?

1. Забыть и не пытаться дипломатическим путем восстановить суверенитет и государственную границу Украины в Крыму и в Донбассе. Прокопать рвы, построить границу и ждать, когда Российская Федерация развалится на куски в ходе междоусобиц, вызванных глупой внутренней и внешней политикой Путина и его наследников.

2. Вместе с мировым сообществом, используя единственно возможные на сегодня механизмы давления на ядерную державу – экономические санкции и дипломатическое давление, – добиться постепенного вывода российских войск из Донбасса, а потом из Крыма.

Я за вариант номер 2, хотя на него могут понадобиться долгие годы, а может быть и десятилетия.

И потому отдал свой голос «ЗА» начало обсуждения проекта изменений в Конституцию, несмотря на возможные обвинения тех, кто этот проект не читал и читать не планирует, доверяя словоблудам и демагогам, брызгающим слюной, лишь бы обвинить других и превознести себя, а также тем, кто ввиду своего ультрапатриотизма забывает о том, что политика – это искусство возможного, а не выдуманный мир собственных фантазий.

Именно перед таким выбором в свое время стояла Западная Германия и Южная Корея, когда юридический предшественник РФ – СССР, насильно разделил эти страны, против воли их народов.

Западная Германия, поддержанная мировым сообществом и блоком НАТО, после более чем 40 лет «Холодной войны», воссоединилась с Восточной после символического разрушения Берлинской стены в ноябре 1989 г.

Корейский народ, еще пока остается в ожидании того, когда человеконенавистнический северокорейский режим «чучхе» падет. А то, что это рано

или поздно произойдет – у меня в этом нет сомнений.

Теперь к вопросу вокруг чего сейчас в Раде идут взаимные обвинения в ЗРАДЕ, относительно принятия изменений в Конституцию?

Острые языки ломают копья относительно пункта 18 Переходных положений, который звучит так :

«Особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом».

Что означает эта фраза в случае утверждения до конца года этого проекта изменений в Конституцию? Она означает возможность, в случае успеха дальнейшего международного давления на Россию, заставить Путина вывести свои войска из Донбасса и восстановить государственную границу Украины на Донбассе, такой, какой она была до вторжения российской армии.

Отвечу на несколько особо провокационных вопросов, на которых сейчас спекулируют демагоги.

1. Правда ли то, что позиция наших международных партнеров состоит в том, что было бы хорошо, чтобы эта фраза в Конституции была, для того чтобы ускорить процесс восстановления суверенитета в Донбассе и в Крыму?

Да, это правда.

Но при этом решать быть этой фразе в Конституции или нет – решать нам – Верховной Раде и Президенту.

2. Правда ли то, что эта фраза, играет на руку Путину и его террористам Захарченко, Плотницкому и прочей швали?

Нет! Не правда!

Путинские марионетки словами Пушилина сегодня уже заявили, что им не нравятся такие изменения в Конституцию. Они хотят иметь особый статус для ЛНР и ДНР в Конституции Украины, а не особый порядок местного самоуправления устанавливаемый Законом, принимаемым Украинским парламентом.

3. Правда ли то, что принятие этой фразы означает фактическое признание Украиной так называемых ЛНР и ДНР?

Нет! Не правда!

Потому что порядок осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донбасса будет устанавливаться Законом, за который должны будут проголосовать более 225 депутатов и подписать Президент.

И я и другие здравомыслящие депутаты, никогда не проголосуют за возможность военным преступникам Захарченко, Плотницкому, Гиви, Моторолле, остаться безнаказанными и избраться в органы местного самоуправления на оккупированной сегодня части Донбасса по украинским Законам. Подписать такой Закон дающий право военным преступникам участвовать в мирном политическом процессе – будет политическим самоубийством и для Президента.

Большинства голосов в этой Верховной Раде за такой Закон никогда не будет!

Но мы можем и должны дать возможность Украине вместе с международным сообществом заставить Путина вывести войска из Донбасса, забрать вместе с ними своих ублюдков и дать нам возможность восстановить границу и провести выборы без насилия и давления на избирателей Донбасса – граждан Украины.

А потом, со временем, опираясь на поддержку мирового сообщества, заставить Путина вернуть нам Крым.

Если второй вариант не удастся, то придется идти по пути варианта первого.

Забывать о восстановлении границ в Донбассе и возврата Крыма до тех пор, пока Российская Федерация как любая империя, не ослабнет под международным давлением до такой степени, что будет умолять нас вернуть себе Крым и Донбасс.

Но идти по первому варианту не используя второй, на мой взгляд, недальновидно и безответственно относительно миллионов украинцев Донбасса и Крыма, обманутых путинской пропагандой и доведенных до отчаяния коррупцией местных царьков при Януковиче и ставших теперь заложниками путинских террористов.

Только что Верховная Рада проголосовала за начало процедуры изменений в Конституцию голосами 288 народных депутатов.

Жребий – брошен!

П. С. Всем кто хочет покрасоваться в комментариях под моим длинным и сложным для понимания некоторым постом, рекомендую ответить на два вопроса :

1. Лично Вы – ЗА то, чтоб с минимальным кровопролитием, или лучше без такового, восстановить суверенитет Украины в Донбассе и в Крыму?

2. Или нам надо отказаться от Крыма и Донбасса и строить европейское государство без части законной территории Украины?

3. Предложите свой способ восстановления суверенитета Украины в

Крыму и на Донбассе, кроме совместных дипломатических усилий с мировым сообществом.

П. П. С. Перечитав комментарии, вижу, что большинство комментаторов мой пост не прочитали, равно как и текст изменений в Конституцию.

Комментарий оставил только для друзей. И то для тех, кто может выразить связную позицию или предложить свой вариант урегулирования ситуации на Донбассе (*Фейсбук (<https://www.facebook.com/anton.gerashchenko.7/posts/888238741262974>). – 2015. – 16.07*).

## С. Різник, Дзеркало тижня: Помилки Конституційної реформи: корисний досвід чи втрачений шанс

**Н**аростаючий гамір політичної метушні навколо вузькопартійних інтересів ще раз підтверджує, що час на блискавичні зміни в Україні втрачено. Попри очевидні успіхи у сфері зростання національної свідомості, самоповаги та міжнародного авторитету українців, слід із прикрістю визнати, що досі нерозв'язаним залишається цілий комплекс проблем, на швидке вирішення яких так сподівалася активна частина суспільства під час Революції Гідності.

Тепер, замість очікуваного блицкригу, нашим єдиним шляхом до успіху є поступова реалізація довгострокової, комплексної державної стратегії. Визначальне місце в цій державній стратегії, що лише останнім часом частково набирає окреслених обрисів, відводиться низці ключових реформ різних галузей та рівня, однією з яких визначено і конституційну реформу, інструментом якої стала Конституційна комісія, створена президентом у березні 2015 р.

На жаль, незважаючи на часте згадування у пресі, безперервне обговорення в експертному середовищі, сутність, мета і завдання конституційної реформи залишаються невизначеними не лише для пересічних громадян України, а й для багатьох фахівців, безпосередньо залучених до конституційного

процесу. Незрозуміло, що, власне, вкладається сьогодні у поняття «конституційна реформа», на вирішення яких конкретно проблем вона спрямована, чи не повторює нинішній політичний істеблішмент фатальних помилок попередників у цій сфері та як, у такому разі, їм можна запобігти.

Аналогічним проблемам дано докладну оцінку ще 2012 р. в опублікованій у DT.UA статті «Конституція майбутнього чи констатація минулого: перспективи конституційної реформи», присвяченій Конституційній Асамблеї В. Януковича. На жаль, викладені в зазначеній публікації (автори – М. Мельник та С. Різник) застереження і найгірші прогнози не були почуті, натомість збулися з дивною точністю, призвівши до найтяжчих суспільних потрясінь у новітній історії України. Врешті-решт, після всіх спроб переломити ситуацію, одному зі співавторів публікації – професору М. Мельнику – не залишалось нічого іншого як публічно вийти зі складу Конституційної асамблеї на знак протесту проти побиття студентів в ніч на 30 листопада 2013 р. та у зв'язку із втратою будь-яких сподівань на декларовані реформи.

Необхідність знову порушити цю тему викликана тривожним відчуттям дежавю, яке охоплює, коли спостерігаєш за нинішнім



конституційним процесом, побоюванням того, що все повторюється. На слухну і особливо актуальну останнім часом думку Ейнштейна, безглуздо продовжувати робити те саме й очікувати при цьому на інші результати. Тим часом здійснення конституційної реформи в наш час відбувається за тими ж лекалами, що й раніше, без вдумливого аналізу попередніх прорахунків.

У зв'язку з цим ми вкотре стаємо свідками тих самих трьох фундаментальних помилок, а саме:

1) неправильного вибору пріоритетів і предмета конституційного реформування, відсутності стратегічної концепції (плану) конституційної реформи;

2) акценту на зміні тексту Конституції при неналежній увазі до створення механізму її виконання та захисту;

3) відсутності роботи зі зміни ставлення до Конституції в суспільстві та у владі.

Таким чином, виносячи поки що за дужки питання децентралізації, можна зробити висновок, що без виправлення зазначених помилок конституційна реформа в нинішньому вигляді Україні навряд чи потрібна, навіть якщо здійснюватиметься за цінними теоретичними підказками іноземних експертів. Більше того, вона може знову зашкодити ослабленій державі, створивши ілюзію перетворень, які насправді не відбуваються, витратити суспільну енергію на марні зусилля, спрямовані на хибні цілі.

Вищевикладене нагадує ситуацію з пацієнтом у тяжкому стані після інфаркту, коли для його порятунку запрошено найкращих лікарів і дано команду... полікувати йому зуби. Світила медицини беруться до справи з усією відповідальністю й завзяттям, щиро прагнучи зробити пацієнтові, котрий перебуває на межі життя і смерті, сучасну європейську посмішку...

Помилка 1. Відсутність стратегічної концепції (плану) конституційної реформи

Конституційна реформа, якої справді потребує Україна, має бути іншою, ніж запропонована сьогодні, і за змістом, і за формою. Вона не може обмежуватися лише діяльністю Конституційної Комісії, як і не може зводитися тільки до зміни тексту

Конституції (чи навіть прийняття десятків законів), не повинна починатися з другорядних завдань, потребує значно більш комплексного і глибокого підходу.

При цьому слід пам'ятати, що спонтанна, але від того не менш фундаментальна конституційна реформа вже відбулася в лютому 2014 р., після перемоги Революції Гідності, з прийняттям Закону «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» та фактичним скасуванням сумнозвісного Рішення Конституційного Суду України, яке допустило узурпацію влади попереднім президентом. Не всіма усвідомлюється, що саме в той момент постала нова Українська держава на зовсім інших фундаментальних правових засадах.

Відтак, реалізоване тоді народом, всупереч жорсткому спротиву влади, повернення до демократії та парламентсько-президентської форми правління має тепер набути свого логічного продовження в належно організованій діяльності владної верхівки.

Очевидно, що, взявши естафету від народу, держава в цей історичний момент повинна реабілітуватися в очах кожного громадянина, підготувавши для нього такі зміни до Конституції, які б утвердили результати Революції, усунули всі неточності та двозначності, що залишилися. Перш за все, план конституційної реформи мав би полягати в її чіткому поділі на термінову й нетермінову частини.

Термінова частина реформи вже продиктована об'єктивними обставинами і має обмежуватися виключно трьома напрямками:

- 1) децентралізація державної влади;
- 2) чіткий розподіл повноважень між вищими органами влади;
- 3) зняття недоторканності із суддів та народних депутатів.

Слід зрозуміти, що загальні проблеми правосуддя та прав людини, які, окрім децентралізації, помилково взяті за пріоритетні при створенні Конституційної Комісії (з кожного питання працює окрема робоча група), не мають такого термінового характеру, як вище перелічені завдання, відволікаючи при цьому інтелектуальні ресурси від більш нагальних питань.

Очевидно, що і правосуддя, і права людини потерпають насамперед не від проблем, пов'язаних із текстом Конституції, а від корупції та відсутності політичної волі, боротьба з якими має вестися на зовсім іншому рівні, жодні зміни до Основного закону істотно не можуть на них вплинути. Тим часом проти необхідності проведення децентралізації влади навряд-чи заперечиш серйозно.

Не потребує жодних доказів актуальність передачі владних повноважень на місця. Але слід розуміти, що децентралізація, як один із багатьох не менш важливих державно-правових заходів, працюватиме лише в комплексі із запровадженням реальної системної конституційної реформи. Інакше, з урахуванням деструктивних дій Росії на цьому напрямі, вона нестиме лише загрози й ризики, провокуючи фактичну федералізацію України. Відтак, Україні потрібна велика майстерність, щоб оминати всі конституційні пастки, розставлені північним сусідом на шляху до демократизації державного управління та наближення до європейських стандартів вітчизняного місцевого самоврядування.

Зосередження уваги на менш проблемних питаннях конституційного вдосконалення різко дисонує з неналежною увагою до виправлення тих вад змішаної республіки вітчизняного зразка, які свого часу привели до краху постпомаранчеву Україну. Уже всі забули, що зараз ми живемо за такою ж Конституцією (крім неістотних поправок), яка в 2004 р. була нав'язана президентові Ющенку не лише для послаблення його особистої влади, а й для закладення багатьох мін сповільненої дії, що врешті підірвали нестійкий державний механізм молодого демократії й допустили реванш антиукраїнських сил уже через декілька років. Ці міни нікуди не ділися. Ключова проблема тексту нинішньої Конституції: відсутність закріплення якісної системи стримувань і противаг, чіткого розподілу влади між Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів, що залишається сьогодні непоміченим тільки з однієї причини – наявності лояльної до глави держави парламентської більшості та політичної згоди між керівництвом

уряду, парламенту і главою держави. Але весь цей картковий будиночок, що стоїть на взаємних домовленостях, обвалиться одразу, як тільки зміниться конфігурація сил у Верховній раді, що цілком може статися ще до парламентських виборів. А гіпотетичне політичне протистояння Прем'єр-міністра (чи парламенту) і Президента при нинішній Конституції зможе швидше зруйнувати Україну, ніж іноземне військо.

Тому такому сценарію потрібно терміново запобігти, виправити ті норми Основного закону, що дозволяють паралізувати роботу вищих органів влади, безкарно зловживати своїми повноваженнями, необґрунтовано зволікати з прийняттям необхідних державних рішень тощо. Наприклад, слід терміново вдосконалити норми: про роль Президента у процедурі призначення Прем'єр-міністра, про підстави припинення главою держави повноважень парламенту, про контрасигнацію указів Президента членами уряду, про можливість зупинення Президентом рішень уряду та ін.

Наступне питання, яке потребує термінового завершення, – обмеження недоторканності народних депутатів та суддів. Якщо вже воно набуло такого резонансу, провалити чи затягувати його вкотре неприпустимо. Днями було оприлюднено Висновок Конституційного Суду про відповідність зазначеного законопроекту Конституції України. Не зупиняючись на очевидних юридичних вадах мотивувальної частини самого висновку, Верховна Рада мусить здійснити наступний процедурний крок і проголосувати законопроект на наступній черговій сесії.

Тим часом значної тривоги за перспективу прийняття названого законопроекту додає такий факт: за всю попередню історію вітчизняного конституційного процесу для відповідної перевірки до Конституційного Суду було передано 22 законопроекти про внесення змін до Конституції, 7 (!) із яких були безпосередньо присвячені питанням недоторканності нардепів (деякі – суддів), практично кожен із них отримав позитивний висновок Конституційного суду, але ще жоден (!) так і не був прийнятий конституційною парламентською більшістю...

Залишається сподіватися, що цей, уже восьмий, проект закону про обмеження недоторканності, урешті-решт, подолає останній рубікон конституційної більшості, представники якої, незалежно від політичних кольорів, ось уже котрий рік захищають особисту недоторканність відчайдушніше, ніж триста спартанців захищали Фермопіли.

Що стосується наступної, нетермінової, частини конституційної реформи, то вона має бути теж обмежена в часі розумним строком, але проходити у значно спокійнішій атмосфері. Має полягати в уважному й докладному конституційному аудиті, системному аналізі всіх напрацювань, що стали неполітизованим доробком різних представників наукового й експертного середовища, у тому числі одіозної Конституційної Асамблеї та вже забутої Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради 2014 р., вартих уваги конституційних проектів інших державних і недержавних інституцій. Саме в межах цього етапу має пройти конституційне реформування системи правосуддя та прав і свобод людини в Україні, має бути уточнено положення про єдине громадянство, єдину державну мову, прокуратуру, Вищу раду юстиції, іноземні військові бази на території України, закріплено європейську інтеграцію як стратегічний вибір народу та змінено всі інші норми, які вже давно не відповідають не лише сучасним потребам суспільства, а й національним інтересам України.

При цьому, що вкрай важливо, на чому ніколи не наголошувалося, але що завжди ставало однією з основних причин конституційних невдач, – кожен, як терміновий, так і нетерміновий етап конституційної реформи має складатися з двох рівнозначних частин: зміна тексту Конституції та створення дієвого механізму її виконання.

Помилка 2. Акцент на тексті, а не на його виконанні

«Народні суди обираються громадянами району на основі загального, прямого і рівного виборчого права при таємному голосуванні строком на 3 роки; Розгляд справ у всіх судах відкритий, оскільки законом не передбачені

винятки, з забезпеченням обвинуваченому права на захист; Кожний депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями в своїй роботі і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку; Право на відпочинок забезпечується скороченням робочого дня для більшості працівників до 7 годин; Законом гарантується: а) свобода слова, б) свобода друку, в) свобода зборів і мітингів, г) свобода вуличних походів і демонстрацій». Ні, це не перелік пропозицій змін до Основного закону України, це всього-на-всього невеликий вибірковий витяг з тексту Конституції УРСР 1937 р., у народі – сталінської конституції.

Як бачимо, вона містила немало гарно сформульованих норм, які вартували не більше ніж порожні обіцянки, мало того – слугували прикриттям найкривавішого політичного режиму в історії людства, оскільки ніхто й не думав запускати систему їх реалізації. Тому слід визнати, що зацикленість на шліфуванні тексту Конституції без узгодження її змісту та організації механізму конституційної реалізації буде марною тратою часу.

Така «Конституція» не виконуватиме свого обмежувального призначення, не зможе бути запобіжником ні зовнішніх, ні внутрішніх загроз демократії, відіграватиме роль красивої ширми для неприбраного і злиденного помешкання, збудованого не на камені універсальних конституційних принципів, а на піску тактичних тимчасових інтересів. Треба мати на увазі, що Конституція – це своєрідна технологія, інструмент, який може приносити користь або шкоду, залежно від того, як його використовувати. Тому наші зусилля мають бути зосереджені як на вдосконаленні конституційних правил, так і на спонуканні до їх виконання, недопущенні їх порушень, на забезпеченні притягнення порушників до відповідальності.

У цьому контексті і парламент, і уряд, і глава держави мусять показати приклад, розпочати свою діяльність із нової сторінки, кожною дією підкреслюючи повагу до Конституції. Адже занадто багато положень Основного закону ніхто всерйоз не сприймає: депутати

так і не навчилися голосувати особисто (ст. 84), понад кілька десятків тисяч українців мають подвійне громадянство і не приховують цього (ст. 4); уряд ще практично жодного разу не подав у встановлений строк (до 15 вересня) законопроект про Державний бюджет України (ст. 96) і т. д. і т. п.

Надважливу роль у процесі реалізації та захисту Конституції має відігравати і Конституційний Суд України, що сьогодні, як відомо, переживає не найкращі часи. Діяльність окремих персоналій, котрі свого часу погодилися служити режимові, а не Конституції, кинула в Україні тінь на саму ідею конституційного контролю як на ключовий засіб охорони, дотримання та виконання Основного закону.

Оновлення у 2014 р. складу Конституційного Суду України чотирма прогресивними суддями дало попередні підстави сподіватися на відродження професійного авторитету єдиного органу конституційної юрисдикції найближчим часом. Але на сьогодні з незрозумілих причин незаповненими залишаються ще дві вакансії, а в серпні 2015 р. свою дев'ятирічну каденцію завершують одразу троє суддів Конституційного Суду.

Таким чином, сукупно маємо шанс здійснити персональне оновлення єдиного органу конституційної юрисдикції наполовину. Це свідчить про настання переломного моменту для відновлення авторитетного Конституційного Суду, повернення його легітимності. Для зрушення справи з мертвої точки та перетворення її на нову точку відліку конституційного правосуддя, вирішуючи питання призначення наступних п'яти суддів, годилося б скористатися успішним досвідом відбору на посаду голови Антикорупційного комітету України, який відбувся під активним громадським контролем, з участю визнаних моральних авторитетів.

Такий нестандартний, хай навіть разовий підхід із подальшим врахуванням результатів відкритого конкурсу суб'єктами формування Конституційного Суду дав би новий поштовх конституційній юстиції в Україні, посилив би віру українських громадян та

закордонних партнерів у початок реального функціонування Конституції та декларованих у ній основних гарантій демократії. Звісно, після оновлення Конституційного Суду України на таких засадах усі зацікавлені сторони повинні відмовитися від ментально вкоріненого прагнення підпорядкувати собі єдиний орган конституційної юрисдикції, мушили б сформувати власне зацікавлення у функціонуванні в Україні незалежного й авторитетного конституційного арбітра, проголосити готовність підпорядковуватися його рішенням, незалежно від особистого ставлення до змісту цих рішень чи відповідності їх тим або іншим вузькополітичним інтересам. Інакше система реалізації Конституції не працюватиме.

При цьому надалі слід відмовитися від втручання у виключну конституційну юрисдикцію. Адже згаданий вище факт скасування Верховною Радою України рішення Конституційного Суду України не має стати прецедентом.

Необхідно визначитися, що таке рішення було зумовлене цілком обґрунтованими правовими вимогами Революції Гідності, конституційною справедливою реакцією Українського народу на узурпацію влади, реалізацією парламентом своєї місії не як органу законодавчої влади держави, а як органу установчої влади народу, що реалізується парламентом у виняткових для державотворення моментах.

Маємо погодитися, що в інтересах системної демократії та побудови ефективної держави методи, прийнятні в найгостріші періоди революційних подій, не можуть і не повинні застосовуватися регулярно. Такий підхід неминуче призведе до хаосу та руйнування здобутків Революції, навіть якщо диктуватиметься найкращими намірами, що вже неодноразово яскраво довів світовий досвід.

Помилка 3. Відсутність роботи зі зміни ставлення до Конституції

Важко знайти серйознішу причину неефективності всіх попередніх конституційних реформ в Україні, ніж відсутність елементарних знань про природу та значення Конституції на

рівні керівництва держави і, паралельно, звичка більшості фахових людей, котрі це розуміють, діяти виключно у фарватері, визначеному згори.

Один з перших президентів та батьків-засновників США Т. Джеферсон із цього приводу казав, що найбільшою небезпекою для країни є влада, яка ігнорує конституцію. Ми в цьому вже неодноразово переконалися. Кількаразове повернення різних редакцій Конституції, публічне ігнорування її положень на найвищому політичному рівні та інші аналогічні обставини зумовили зниження дієвості Основного закону.

У цьому контексті надважливо донести до якомога більшої кількості співвітчизників, особливо чиновників, суддів, що Конституція – далеко не тільки Основний закон, що це символ демократичної державності України, акт установчої влади народу, квінтесенція його державного буття, правовий виклад його первинної влади та національної ідеї. Здійснення конституційної реформи неможливе без усвідомлення глибинного сенсу феномену Конституції. Тому, якщо ми хочемо, щоб конституційна реформа дала реальні результати, – її безпосередні учасники мають зрозуміти основи дієвості та сутність ідей конституціоналізму, що полягають у необхідності внутрішнього обмеження сильної зовні державної влади заради забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Сьогодні ж ставлення до конституційної реформи нагадує відому притчу про будівельників, у яких одного разу поцікавилися метою їхньої роботи. Працюючи над одним і тим самим об'єктом, кожен давав різні відповіді. Так, один із робітників відповів, що носить каміння, інший сказав, що заробляє собі на життя, лише третій повідомив... що будує храм. Тому треба дивитися на цю справу як на амбітне завдання, що має прийти на зміну механічному, безликому, млявому обговоренню другорядних правових положень, коли засоби плутають із цілями, а стратегія підміняється тактикою. На зміну зловживанню фальшивими пишномовними гаслами має прийти відверта і ясна розмова з суспільством. Тільки в такому разі реформування матиме

ефективний характер, досягаючи стратегічної мети справжнього перезаснування держави на демократичних засадах, а не скидатиметься на чергову зміну декорацій.

В Україні на різних рівнях прийнято багато стратегій: галузеві короткострокові (напр., у сфері люстрації прокуратури), інституціональні середньострокові (Стратегія 2020) та довгострокові (Угода про асоціацію з ЄС), але саме Конституція України має стати фундаментальною всеосяжною національною стратегією, засобом об'єднання Українського народу навколо спільних цінностей і мети. Втілення їх у життя, особливо на місцях, мають узяти на себе державні службовці нового покоління, професійні люди доброї волі, а не розгублені, безідейні, скептичні представники вчорашньої псевдоеліти та бездарної бюрократії.

Якщо ж ми й далі вестимемо конституційну політику в той самий спосіб, як робили це досі, то, з огляду на особливості геополітичної ситуації, вже не зможемо виправити її прогнозованих негативних наслідків ні економічними, ні політичними реформами.

Як казав Клаузевіц: стратегічні помилки не можуть бути компенсовані тактичними засобами. Особливо тепер, коли їх ціна, в умовах військового конфлікту з Росією, дуже висока. Український народ пройшов надто довгий шлях до усвідомлення свого призначення та сенсу існування у світі, щоб допустити ще одну поразку. Будучи унікальним прикладом відданості ідеалам свободи, рівності та миролюбства, подолавши ключові внутрішні суперечності і штучно прищеплені комплекси, саме тепер ми завершуємо свій тривалий період самоідентифікації і становлення. Весь цей досвід і світогляд має знайти своє відображення в оновленій Конституції України. Ми – учасники великого унікального вирішального процесу і найближчим часом станемо або новим світочем для вільного світу, або його найбільшим розчаруванням (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/LAW/pomilki-konstituciynoyi-reformi-korisniy-dosvid-chi-vtracheniy-shans-.html>). – 2015. – 26.06).

## Ю. Спектор, Ракурс: Зміни до Конституції – «фільчина грамота»

Запропонований П. Порошенком правовий режим влади тимчасових уповноважених над країною є абсолютно неприпустимим для правової демократичної держави і має усі ознаки нелегітимної узурпації влади

1 липня 2015 р., нарешті, був зареєстрований проект закону № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), ініційований Президентом П. Порошенком.

Спостерігаючи, з яким піднесенням було проведено презентацію проекту без оприлюднення його положень, як жваво політики й політологи коментують поправки до Конституції, зміст яких їм достеменно не відомий, відчув, як закрадається підозра, що всі будуть, м'яко кажучи, здивовані, отримавши остаточний текст проекту змін до Конституції.

У принципі, можна було б і у Верховній Раді проголосувати проект № 2217а не тільки без обговорення, але й без публікації змісту. Це останнім часом стало популярним в парламенті: ухвалювати невідомо що, а потім вимагати скасовувати результати голосування, як щойно сталося із законом щодо реструктуризації валютних кредитів.

Проте, якби й було таке бажання, «гріхи» не пускають – ідеться все ж таки про Основний закон: зміст поправок обов'язково треба надсилати на погодження в Конституційний Суд, тому без варіантів рано чи пізно П. Порошенку довелося б ошчасливити суспільство своїм конституційним твором.

Цей світлий час одкровення настав 2 липня, коли текст проекту, а також подання, порівняльна таблиця та пояснювальна записка стали доступними для вивчення. Передчуття не обманули. П'ятий Президент України впевнено крокує стежками своїх попередників до фінішу, про що я застерігав минулого тижня.

Не знаю, чи відомо Петрові Олексійовичу, звідки походить вислів «фільчина грамота», але заради розширення кругозору варто нагадати. Ця назва увійшла в історію двічі: перший раз «згори», завдяки царю Івану

Грозному, який презирливо назвав викривальні листи митрополита Пилипа II проти злочинів опричнини «фільчиною грамотою», а самого митрополита – Фількою.

Вдруге назва пішла в народ «з низів», коли «цар-визволитель» Олександр II, нарешті, вирішив дарувати свободу кріпакам. Він так довго вагався, вихід з кріпацтва був обумовлений таким великим переліком застережень і зобов'язань, що Маніфест 19 лютого 1861 р. виявився багатослівним і малозрозумілим для переважної більшості населення. Тоді селяни почали відмовлятися вірити у справжність Маніфесту, називаючи його «фільчиною грамотою» – за ім'ям митрополита Філарета, що безпосередньо складав текст монаршого указу. Пішли чутки, що, мовляв, існує справжня царська грамота, де усьому бідному кріпацькому люду дарується повна і безумовна свобода і земля, але її перехопили погані поміщики та підробили оту «фільчину грамоту» морочити людям голову. І запалали селянські повстання з новою силою...

На жаль, історія нас вчить лише тому, що її уроки проходять повз. З оцим проектом № 2217а вийшло майже як з даруванням свободи кріпакам. Тобто в назві декларується децентралізація, натомість спрямування прямо протилежне.

Загалом пропозиції Президента можна узагальнити за трьома категоріями: 1) зовсім порожні; 2) погано прораховані; 3) абсолютно неприпустимі.

Почнемо з першої категорії. Проект містить велику низку абсолютно порожніх, беззмістовних положень, що не змінюють існуючих правовідносин, або не мають нагальної необхідності, або взагалі не притаманні тексту Основного закону.

Наведу лише кілька прикладів.

Багато списів було зламано через одне єдине речення, що з'явилося в Прикінцевих та перехідних положеннях, такого змісту: «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

З якого приводу, вибачте, ажіотаж?! Ця норма взагалі ні про що. Особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Києві теж визначаються законом. Більш того, якби автори проекту змін до Конституції відкрили її не в останній день перед оприлюдненням тексту поправок, а хоча б за тиждень, то з подивом дізналися б, що, відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 92 Конституції, виключно законами і тільки ними визначаються засади місцевого самоврядування. А чим, вибачте, іще вони можуть визначатися? І не тільки в Донецькій, Луганській, а й в Одеській, Львівській, Черкаській та в будь-якій іншій області України. Крапка.

Інший приклад. Пропонується п. 16 ч. 1 ст. 92 викласти в такій редакції: «16) статус Києва як столиці України». Чинна редакція: «16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст».

Тобто П. Порошенко хоче уточнити, що під столицею України він має на увазі місто Київ, а не Харків, Львів чи Суми. При цьому викреслити згадування про спеціальний статус інших міст. Таке «інше» місто усього одне – це Севастополь, що наразі перебуває під владою РФ після подій 2014 р. Натомість це прямо суперечить його ж пропозиції в ст. 133 закріпити, що «Особливості Києва, Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами».

Чимало положень проекту № 2217а взагалі не притаманні тексту Основного закону, або є відвертим графоманством. Наприклад, ст. 140 в новій редакції починається так: «Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України».

Порівняймо з чинною редакцією ст. 140: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

У чому різниця?! Те саме переписано іншими словами.

Загалом, складається враження, що Президент хоче зробити вигляд, наче він «відкрив» громади як одиницю місцевого самоврядування і прагне поставити це собі в заслугу.

Це насправді відкриття велосипеду. Положення про місцеву громаду давним-давно закріплено в ч. 2 ст. 140 Конституції: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».

Проблема не в тому, що громади немає в Конституції, а в тому, що в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» відсутні конкретні механізми та чіткі процедури реалізації прав громади на безпосереднє виконання самоврядування.

Якщо натепер чинна Конституція згадує різноманітні форми самоорганізації громадян (ст. 140), як-то сільські, селищні, міські ради та навіть будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, то президент пропонує провести уніфікацію назв – усіх гуртом перейменувати в громади, от і уся реформа!

Це потягне за собою тотальне перейменування та реорганізацію тисяч місцевих рад найдрібнішого рівня – сільських та селищних, які й без того бідні, як церковні миші, і неспроможні вирішувати нагальні питання. Тепер «в нагороду» їм доведеться займатися реорганізацією: наприклад, створити комісію з ліквідації сільської ради, утворити нову раду громади, передати майно на баланс новому органу, провести перереєстрацію земельних ділянок за новим власником, отримати нові земельні акти, змінити печатку, внести зміни до ЄДР юридичних осіб, вирішити питання з обліком у відповідних контролюючих органах: податкових, пенсійних тощо. Хто цим буде займатися, кому воно потрібно, заради чого?

Інша новація: П. Порошенко пропонує зазначити в Розділі IX «Територіальний устрій України» (ст. 133) таке:

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

Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Декілька громад становлять район.

Автономна Республіка Крим та області є регіонами України».

Те, що області є регіонами України, очевидно. Можна написати навпаки: регіони є областями України. Рівно те саме. Взагалі, слова «регіон» і «область» є синонімами, пропозиція президента – це типова тавтологія, гра слів.

Чим обласний поділ країни завинив Порошенкові? Поділ на області був закріплений в 30-х роках минулого століття, тобто понад 80 років назад. Без істотних змін області пережили Сталіна, Хрущова, Брежнєва, Горбачова, чотирьох президентів України, але не обійшли прискіпливе око п'ятого. Чи є нагальна необхідність займатися тотальними перейменуваннями областей, органів влади, переписуванням з пустого в порожнє? Я так розумію, що пам'ятники Леніну стрімко завершуються, а світла в кінці тунелю як не було, так і немає.

Утім, вищенаведені пропозиції більше нагадують відомий анекдот, коли високе начальство пропонувало щоразу перефарбовувати корівник для покращення надоїв, поки усі корови не подошли. І тоді пролунала сакраментальна фраза: «Шкода. В нас було іще чимало нових ідей...»

Наступна категорія пропозицій відноситься до погано прорахованих.

Президент пропонує таку системну конструкцію: з одного боку, самим нищівним чином пропонується ліквідувати залишки прокурорського нагляду, скасувавши п. 5 ч. 1 ст. 121 Конституції, яким на органи прокуратури покладался нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх

посадовими і службовими особами. Тобто, ну його, отой нагляд за додержанням прав людини. І права людини в ту саму адресу...

Ми добре пригадуємо жваву дискусію напередодні ухвалення нової редакції Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. Тоді з найвищих трибун нам розповідали, що нагляд за додержанням законності в країні – це пережиток злочинного минулого, що нехай законністю опікуються безкоштовні адвокати та правозахисники. Мовляв, нічого поганого, якщо наш шлях в Європу буде трішки освячений правовим безладом та юридичним хаосом.

Минуло дев'ять місяців. П. Порошенко народив нову ідею, за якою все ж таки потрібен загальний нагляд, причому не в аспекті захисту прав людини, а просто – нагляд. В інтересах наглядачів.

Тільки тепер замість органів прокуратури пропонується наділити наглядовими повноваженнями префектів, яких призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України (ст. 118 в новій редакції), та на яких покладено функції нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та нагляду за додержанням ними Конституції і законів України (п. 1, п. 2 ч. 1 ст. 119).

Ця пропозиція є не дуже прорахованою, адже незрозуміло, яким чином префекти всупереч до вимог п. 3, п. 4 ч. 1 ст. 121 Конституції та низки положень Кримінального процесуального кодексу здійснюватиметься нагляд за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність та ведуть досудове слідство, або виконують рішення суду щодо примусових медичних заходів чи тримають людей під вартою.

Найбільш яскравий приклад – це МВС. Як бути з прокурорським наглядом та процесуальним керівництвом в конкретному кримінальному провадженні? Чи матиме право префект витребувати справи в порядку нагляду? Чи зможе він скасовувати рішення слідчого, наприклад, про обрання запобіжного



заходу, чи скасовувати арешт майна? Це все питання без відповідей...

Як взаємодіятимуть обласний префект і обласний прокурор: хто над ким буде наглядати, чи вони робитимуть вигляд, що не знайомі?

Таке враження, що П. Порошенко має латентне бажання поєднати посаду глави держави та Генерального прокурора. І без того ГПУ багато років поспіль керувалася в ручному режимі з Банкової. Відтепер пропонується відокремити колишнє головне управління загального нагляду ГПУ та схрестити мічурінським способом з колишніми обласними держадміністраціями, утворивши гібрид під назвою префектура?

До речі – каламбур. Багато століть помилково вважалося, що Понтій Пілат був прокуратором Іудеї. Відповідно до новітніх археологічних знахідок було встановлено, що насправді Понтій Пілат був префектом Іудеї, як і усі інші призначені римським цезарем місцеві керівники... Може, П. Порошенко теж десь подумки бачить себе в римських лицарських обладунках в стилі світлин а-ля Пшонка? Але дарма, вмити руки як вищезгаданому префекту, чи-то прокуратору, не вдасться...

Утім, увесь цей стос паперів зовсім не заради місцевого самоврядування. Проект № 2217а містить одну абсолютно неприйнятну пропозицію – згідно з ч. 3 ст. 144 у новій редакції пропонується:

«У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради».

Одночасно президент наділяється повноваженнями тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноваженого у випадках, визначених цією Конституцією – п. 8-1 ч. 1 ст. 106 Конституції.

Дуже цікаве питання: президент на власний розсуд буде оцінювати, що створює загрозу, а що не створює, і на підставі суб'єктивного нічим не доведеного бачення (чи бажання?) відсторонятиме від виконання повноважень законні органи місцевої влади та призначатиме якихось «уповноважених» (це слово взагалі щось мені нагадує з часів громадянської війни 1917–1922 року)?

Я жваво уявляю собі картину: приїжджає до обласної ради на броньовику дядька в шкіряному кожусі з маузером: «Хто тут облрада? А ну, злізай! Тепер я ваша влада, ось мій мандат! Я уповноважений!»

Чи може все ж таки призначає «смотрящих»?

Мета, з якою П. Порошенко хоче здобути ці повноваження, є завідомо неспівмірною: відсторонивши від обов'язків чинну місцеву владу, президент звертається до Конституційного Суду (ч. 4 ст. 144). Якщо Конституційний Суд визнає рішення місцевої влади законними, то... нічого! Президент каже: вибачте, помилився, і відкликає свого уповноваженого. Але якщо Конституційний Суд визнає акт місцевої влади неконституційним, то це тягне за собою усього-на-всього дострокове припинення повноважень місцевого голови та призначення дострокових виборів в цьому осередку місцевого самоврядування. І все. Більш нічого.

Така правова конструкція порушує принцип презумпції невинуватості, адже законно обрані голова та депутати місцевої влади можуть бути бодай тимчасово піддані покаранню і поставлені в становище доводити свою невинуватість в Конституційному Суді. Це порушує принцип безперервності законно обраної місцевої влади. З іншого боку, жодних важелів, у тому числі судових, притягнути президента до відповідальності у разі зловживання ним цим правом не передбачено.

Цей правовий режим влади тимчасових уповноважених над країною є абсолютно неприпустимим для правової демократичної держави і має усі ознаки нелегітимної узурпації влади. Натомість, можу з упевненістю стверджувати, що Банкова дарма плекає марну ілюзію, начебто усі «злякаються» і підуть цим шляхом.

Статистика невблаганно свідчить на прикладі попередників, що жодного щастя і лаврів гра в Конституцію ініціаторам не приносить. Просто фініш став іще ближче, ніж здавалося раніше... *(Пакурс (<http://ua.racurs.ua/877-zminy-do-konstytuciyi-filchynagramota>). – 2015. – 7.07).*

## Коментарі щодо змін до Конституції

### I. Курус, Новое время: Проблема запропонованих Президентом змін у Конституцію – відсутність реальної децентралізації

Упродовж 19 років Основний закон України змінювали вже п'ять разів, причому кожна влада намагалася «підлаштувати» його під себе в такий спосіб, щоб не дати можливості народу реалізувати своє право на владу.

Політики, які прийшли після Майдану, відразу оголосили своєю метою децентралізацію влади. 4 березня 2015 р. П. Порошенко видав указ про створення Конституційної Комісії, яка стала центром напрацювання нової редакції Основного закону. За три місяці своєї роботи комісія, у кращих традиціях Януковича, таємно від суспільства підготувала свої пропозиції змін до Конституції і направила не на загальноукраїнське обговорення, а до Венеціанської комісії.

Сьогодні, коли проект документа готовий, Президент П. Порошенко переконує українців, що там усе good. І хоча проекту Основного закону не надають розголосу, на сьогодні відомо, що в запропонованих змінах пропонується утворити «громади», повноваження з утворення і ліквідації яких чомусь належать Верховній Раді. А виконавчу владу на місцях, замість місцевих державних адміністрацій, здійснюватимуть префекти, які призначатимуться і зніматимуться з посади Президентом за поданням Кабміну.

«Автономна Республіка Крим та області є регіонами України», – зазначається в 133-й статті проекту змін до Конституції. У перехідних положеннях до проекту змін

до Конституції обумовлено, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних одиницях Донецької і Луганської областей визначаються законом про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей. Закон такий вже діє із 16 вересня минулого року.

Актуалізація та пришвидшення розгляду змін до Конституції може мати кілька причин. Однією з них, є виконання Мінських домовленостей. Також влада сподівається встигнути, аби нові положення Конституції вступили в силу до призначення місцевих виборів, які мають бути проведені в останню неділю жовтня. Адже, якщо вибори будуть проведені до прийняття нової редакції, це дасть можливість провести місцеві вибори ще раз, якщо така потреба виникне.

Втрачений рік на реформи нинішня влада намагатиметься «закрити» змінами до Конституції. Але прикрість в тому, що вони не змінюють системи влади, а фактично змінюють «вивіски»: були області – стали регіони, були глави адміністрацій – будуть префекти. На усе це буде витрачено маса грошей, але де децентралізація? Навіть громади пропонується утворювати рішенням ВР, а не громадами. Найгірше те, що усі ці зміни не зупинять війну на сході і не покращать економічне становище України.

Складається враження, що під гарним «фантиком» децентралізації нам хочуть «втюхати» нову президентську республіку з квазігромадами,

ослабленим парламентом і керованими прокурорами. А на додачу неспроможний уряд, зневірений народ і знищений Донбас на чолі з путінськими прихвостнями.

Ось таку нам будують Україну (*Новое время* (<http://nv.ua/opinion/kurus/konstituciya-poroshenko-chego-zhdet-ot-proekta-izmeneniy-v-osnovnoy-zakon-57264.html>). – 2015. – 2.07).

## **А. Обыденная, Гордон: Власть – территориальным общинам, префекты вместо глав ОГА. Что предлагает новая Конституция Украины в части децентрализации**

**Д**евятнадцать лет назад Верховная Рада Украины приняла Конституцию страны. Текущий год ознаменован внесением изменений в Основной закон. Президент Украины П. Порошенко заявил о намерении передать в парламент законопроект о внесении изменений в Конституцию в части децентрализации уже на следующей неделе. «Гордон» разобрался, что изменится в самоуправлении регионов после вступления в силу новой Конституции.

Конституционная реформа стартовала в Украине в конце марта, когда Президент Украины П. Порошенко подписал указ о персональном составе комиссии, работающей над поправками к Конституции. В нее вошли 72 человека, в том числе три президента Украины – Л. Кравчук, Л. Кучма, В. Ющенко. Возглавляет комиссию спикер Верховной Рады В. Гройсман.

Изменение Конституции Украины до конца 2015 г. было одним из согласованных в Минске в феврале пунктов соглашения по урегулированию конфликта в стране. В рамках этих изменений Украина передает власть территориальным общинам. При этом речь идет о децентрализации, а не о федерализации.

Венецианская комиссия одобрила поправки к Конституции Украины в части децентрализации, которые предусматривают введение института префектов вместо председателей облгосадминистраций.

В ст. 118 Основного закона предлагается закрепить, что исполнительную власть в областях и районах, в Киеве и Севастополе осуществляют префекты и территориальные

органы центральных органов исполнительной власти.

Префектов в областях и районах назначает на должность по представлению Кабинета Министров и увольняет Президент Украины. При осуществлении своих полномочий префект ответственен перед главой государства, подотчетен и подконтролен правительству.

Согласно внесенным изменениям префект на основании и в порядке, определенных законом, издает акты, обязательные к исполнению на соответствующей территории. При этом акты префектов, противоречащие Конституции и законам, могут быть отменены Президентом и в определенных законом случаях – правительством.

Таким образом, префект должен осуществлять надзор за соблюдением действий органов местного самоуправления и других органов на соответствие их Конституции и законам Украины, обеспечивать реализацию госпрограмм, координировать деятельность органов местного самоуправления и осуществлять другие действия, которые будут предусмотрены в законе.

Часть полномочий, которые сегодня имеют местные госадминистрации, будут переданы в исполкомы и в органы местного самоуправления. При этом в рабочем варианте Конституции предлагается предоставить Президенту право распускать местные советы.

Следующие выборы в местные советы состоятся в Украине 25 октября 2015 г. Они должны пройти уже по новому законодательству. В. Гройсман считает целесообразным после проведения децентрализации провести

внеочередные местные выборы. По его подсчетам, переходный период реализации новаций Конституции Украины в части децентрализации займет не менее двух лет, что повлечет необходимость проведения новых местных выборов в 2017 г. При этом он отметил, что для завершения процесса децентрализации необходимо внести изменения в более чем 500 законов и подзаконных актов.

Особый порядок местного самоуправления в некоторых районах Донецкой и Луганской областей будет урегулирован после внесения изменений в Конституцию Украины. Конституционная комиссия предложила в

переходных положениях закрепить, что режим местного самоуправления на территории отдельных районов Донецкой и Луганской областей определяется соответствующим законом. В подготовке проекта изменений в Конституцию принимали участие представители Донецка и Луганска.

Согласно планам руководства государства изменения в Конституцию парламентарии должны принять в первом чтении в июле, а во втором – в сентябре. До конца 2015 г. должны быть сформированы новые территориальные общины (*Гордон (<http://gordonua.com/publications/Decentralizaciya-87092.html>). – 2015. – 28.06*).

## И. Богословская, Новое время: Какая Конституция нужна украинцам

**Д**вадцать один пункт тенденций и практик успешных государств

1. Цель украинского государства – просвещенное и богатое украинское общество.

2. Основа государства – местные громады. Своя компетенция, ресурсы, мировые судьи и муниципальная полиция.

3. Административно-территориальное устройство: местные громады – повиты и города (объединения громад) – края (объединения повитов и городов).

4. Государство имеет только пять функций: внешняя политика; внешняя и внутренняя безопасность; общенациональные социальные стандарты; просвещение и бесплатное обязательное среднее образование; общенациональные проекты развития.

5. Налоги: 40 % – государственный бюджет; 60 % – бюджет местного самоуправления и развития территорий.

6. Максимальная налоговая нагрузка устанавливается Конституцией и не может превышать 25 %.

7. Приоритет прав человека над правами государства. Защита частной собственности наравне с защитой прав человека.

8. Право гражданина на ношение оружия и на вооруженную защиту от посягательства.

9. Презумпция невиновности гражданина и презумпция виновности государственного служащего.

10. Смертная казнь за коррупцию государственного служащего в особо крупных размерах.

11. «Дорогой бюрократ» – ограничение доли государственных служащих в числе работающих граждан, установление критериев для госслужащего, в том числе – квалификационные требования, высокая зарплата, презумпция виновности при совершении проступков или преступлений, защита госслужащего от политического влияния.

12. Рынок аренды земли вместо рынка продажи земли. Государственный земельный фонд развития.

13. Амнистия капиталов и налоговая амнистия в течение года после принятия Конституции. Единовременное декларирование всеми гражданами и юридическими лицами всего имущества и активов. Контроль над доходами путем контроля над расходами.

14. Обязательное «электронное правительство» на всех уровнях власти в государстве и гарантированный доступ гражданина до дистанционного получения публичных услуг.

15. Профессиональная армия, построенная по стандартам НАТО, система резервной армии и территориальной обороны.

16. Обязательная перепись населения каждые семь лет. Уголовная ответственность за непроведение переписи населения.

17. Политическая система – парламентская республика с сильным Премьер-министром и двухпалатным парламентом.

18. Государственный язык – украинский, официальные языки – русский и английский.

19. Система выборов – мажоритарная, с выдвижением кандидатов от политических

партий и самовыдвижением, с гарантией права отзыва депутатов и объявления вотумов недоверия исполнительной власти.

20. Понятие политической партии и их критерии, государственное финансирование партий, запрет на политическую рекламу в средствах массовой информации.

21. Система подачи электронных петиций от граждан и общественных организаций и гарантии принятия по ним решений (*Новое время* (<http://nv.ua/opinion/bogoslovskaya/kakaya-konstituciya-nuzhna-ukraincam--57599.html>). – 2015. – 5.07).

## О. Савицький, Децентралізація «по-президентськи»: кому вигідно?

Президент П. Порошенко презентував зміни до Конституції щодо децентралізації та сподівається, що проект закону буде оформлений «без будь-яких змін». Експерти ж у своїх оцінках неоднозначні.

Президент України П. Порошенко пообіцяв протягом 1 липня передати на розгляд Верховної Ради поданий йому Конституційною Комісією проект змін до Конституції України в частині децентралізації. На прес-конференції перед спорудою президентської адміністрації він зазначив, що сподівається на те, що проект закону буде оформлений «без будь-яких змін».

Глава Української держави упевнений, що децентралізація є запобіжником від «бацили федералізації» і «цивілізаційною відмінністю від східного сусіда». Серед інших благ децентралізації він назвав «неможливість концентрації влади з метою її узурпації» та «створення підґрунтя для наближення української політичної системи до європейських стандартів». При цьому, наголосив П. Порошенко, у конституційних змінах не передбачається «особливий статус» Донбасу. «Проект змін до Конституції не передбачає ніякого особливого статусу Донбасу. Всі ці думки – від лукавого. Проект допускає можливість специфічного порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих адміністративно-територіальних

одинацях Донецької та Луганської областей», – наголосив П. Порошенко. Статус цих областей і далі регулюватиметься спеціальним законом.

Як пояснив Президент, децентралізація полягатиме, зокрема, у скасуванні інституту голів місцевих держадміністрацій, отриманні функцій розпорядника місцевих фінансів місцевими виконавчими органами та виконанні призначеними центром префектами здебільшого наглядових функцій. Право Президента на призупинення повноважень місцевих рад у разі порушення Конституції в частині територіальної цілісності та безпеки України, як запевнив П. Порошенко, було схвалене Венеціанською комісією.

Баланси влади

У пропонуваніх змінах до Конституції Президенту не додається жодної функції, заявив заступник голови парламентської фракції «Блоку Петра Порошенка» О. Гончаренко. Він вважає доцільним закріплення в Основному законі права глави держави розпускати місцеві ради у разі, якщо «будь-яка місцева рада ухвалюватиме сепаратистські рішення». А радник Президента О. Медведєв заявив, що у цьому проекті Конституції Президент «вперше в історії України відмовляється від значної частини власних повноважень».

Член Конституційної Комісії, голова правління Лабораторії законодавчих ініціатив

І. Когут в інтерв'ю DW наголосив, що повноваження Президента «не розширюються чи звужуються, а стають іншими». Експерт заперечив висловлювання деяких політиків про те, що право Президента призначати та звільняти префектів нівелює саму ідею децентралізації. «Префект буде відповідальний перед Президентом, а також підзвітний та підконтрольний урядові. Призначення префекта не зможе відбутись без узгодження з Кабміном, і тому префект є креатурою двох босів», – пояснив І. Когут.

Член Конституційної Комісії не вважає проблемою і право Президента призупиняти діяльність місцевих рад у разі ухвалення ними актів, що становлять загрозу для територіальної цілісності, суверенітету та державної безпеки України. «У такому разі Президент відсилає своє рішення до Конституційного Суду для відповідного висновку. Таким чином, Президент не вирішує це питання одноосібно, а участь Конституційного Суду збалансовує ситуацію. Венеціанська комісія підтримала цю норму, оскільки вона дозволяє швидко втручання, щоби більше не сталося такого, як з Кримом чи на Донбасі», – зазначив експерт.

Незадоволених не бракує

Водночас деякі інші члени Конституційної Комісії відмовилися коментувати пропоновані конституційні зміни та виступ Президента. На умовах анонімності вони стверджували, що в робочій групі з децентралізації відбувся розкол, і чимало її членів свідомо проігнорували засідання, де відбувалося голосування зі схвалення конституційних змін. Опитані DW члени комісії поскаржились на те, що до їхньої критичної думки щодо повноважень Президента

та нового адміністративно-територіального устрою не прислухалися, а редакція змін, що були подані на затвердження Президентові, з'явилася завдяки «шаленому тискові з боку президентської адміністрації».

Член Конституційної Комісії, експерт Української Гельсінської спілки з прав людини В. Речицький в інтерв'ю DW не приховував свого негативного ставлення до запропонованих конституційних змін. На його думку, контроль центру за місцевими громадами залишається на попередньому рівні. А у разі призупинення повноважень місцевої ради, її функції тимчасово має виконувати не префект, який знає місцеву проблематику, а спеціально відряджена Президентом людина. «Призначаючи шість суддів Конституційного Суду, Президент може тиснути на цей орган і бути надмірно директивним та авторитарним до місцевого самоврядування, бо отримує можливість разом з Конституційним Судом розпускати місцеві ради», – застеріг В. Речицький.

Він вкрай критично ставиться і до запропонованого нового територіального устрою, який вважає нелогічним та таким, що буде дуже незручним для українців. «Зникають міські ради, запроваджуються замість теперішнього адміністративного поділу територіальні громади, райони та області-регіони. Запровадження такого укрупнення вимагає великих грошей, воно не є винаходом Порошенка і пропонувалось ще Конституційною Асамблеєю у часи президентства Януковича. Я не розумію, навіщо це робиться і кому це вигідно», – сказав В. Речицький (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/inozmi/deutsche-welle/2015/07/2/7073128/>). – 2015. – 2.07).

## **О. Тягнибок, Українська правда: Підтримка «особливого статусу» Донбасу – зрада тисяч українців, які загинули на фронті за цілісність України**

**П**ідтримка більшістю коаліції спільно з «Опозиційним блоком» та іншими «недобитками» Партії регіонів змін до Конституції України, які передбачають «особливості здійснення місцевого самоврядуван-

ня в окремих районах Донецької і Луганської областей», – це зрада тисяч українців, які загинули на фронті російсько-української війни, борючись за цілісність України, та десятків тисяч тих, хто нині зі зброєю в руках відстоює

єдину, соборну Україну. Окрім того, це плювок в обличчя мільйону переселенців, які були вимушені бігти від так званих «ДНР-ЛНР».

Ми вже мали приклад з «автономією» Криму і добре знаємо, чим це закінчилося: втратою півострова. Можливість визначення окремим законом «особливого статусу» окупованих територій Донбасу – це ще один крок до знищення державного суверенітету і територіальної цілісності України. І саме цього домагається Кремль. Москві потрібна «автономія» для Донбасу, де коштом українського бюджету будуватиметься «руській мір». Не спромігшись взяти нас приступом, тепер Путін намагається діяти підступом, розповсюджуючи ракову пухлину так званих «особливих статусів» і «автономій».

Позитивне голосування цього зрадницького рішення стало можливим лише завдяки підтримці, яку надали фракціям коаліції голоси «Опозиційного блоку» та інших залишків Партії регіонів – груп «Відродження» і «Воля народу».

«Свобода» вкотре наголошує на тому, що відновлення місцевого самоврядування на окупованих територіях Донбасу можливе лише після повернення повного контролю України над цими територіями, вигнання російських окупантів та позбавлення виборчих прав їхніх місцевих пособників. Саме за це сьогодні і борються на передовій російсько-української війни понад 1000 свободівців, незалежно від колишніх посад і регалій, а також десятки тисяч наших співвітчизників з усієї України (*Українська правда* (<http://blogs.pravda.com.ua/authors/tiahnybok/55a7d327acf26/>). – 2015. – 16.07).

## О. Мороз, Обозреватель: Про децентралізацію влади

**Я** не помилився в назві. Саме децентралізація, а не децентралізація влади передбачається проектом, що запропонований парламенту і ним підтриманий. Централізація посилюється конкретизацією функцій префекта (він замінює нинішню адміністрацію, тобто голова РДА, ОДА тепер називатиметься префектом, у тому новація вичерпана), він здійснюватиме нагляд за органами самоврядування. А ради відповідного рівня тепер позбавляються навіть права висловлювати недовіру призначеному чиновнику, навіть якщо той самодур.

Де ж тут підвищення ролі і статусу органів місцевого самоврядування, про що гриміли всі нинішні посадовці перед виборами? В якій нормі, фразі, слові це передбачено? Ці органи можна тепер за доносом префекта підмінити тимчасовим державним уповноваженим, і поки КС визначатиметься з оцінкою якогось акта ради, то уповноважений керуватиме відповідним виконкомом, а дострокові вибори відбудуться (якщо відбудуться) через півроку. Як КС вирішуватиме подання, треба запитати в АП.

На рівні району і області передбачається голова ради і голова виконкому ради. Якби

не було адміністрації (префекта), то це було б вірно, проявлялась би воля громад, була б залежність виконавчого органу тобто влади від виборців. А так «... пусті слова про право бідних», писав поет. При наявності префекта яка роль голови виконкому? Якщо виконкомом починає (в певних випадках) керувати тимчасовий уповноважений, то яка при тому роль голови ради? Можливо він буде готувати громадськість до наступних виборів? В Конституції закладається небезпечна колізія для певних територій.

Проект закону «делікатно» подає ст. 133 Конституції. В ній зникає перелік областей. Бо деяких може і не стати, порядок їх утворення визначається звичайним законом, тобто простою більшістю парламенту. Нехай задумуються мешканці деяких областей і міст, нехай візьмуть за приклад досвід нинішнього Дрогобича, на меншому рівні – Димера, Гребінок і т. д.

Дивують виступи депутатів. Про яку підвищену роль органів самоврядування вони говорять? Чи уважно вони читали текст проекту закону? Навіщо вдаватись до пафосної патріотичної риторики, якщо текст

не має стосунку до теми миру і війни? Зміст – посилення централізації і ніщо інше. Але ж її і сьогодні вистачає, а проблеми кровоточать. Очевидно, справа все-таки в іншому.

Суть змін – у громадівському підході, в невизначеній поки що змістом адмінреформі. Вона ж то занадто ризикована, може закінчитися зачисткою території України від більшості сіл і ... українців.

Розумію, що критикувати здійснене парламентом після двократно виконаного гімну (хай навіть не в тональності) в сесійному залі невігідно. Але істина не терпить фальші. Істина в тому, що проект закону щодо децентралізації влади децентралізації не передбачає.

Час це підтвердить (*Обозреватель* (<http://obozrevatel.com/blogs/16758-pro-dotsentralizatsiyu-vladi.htm>). – 2015. – 1.07).

## В. Яковлев, Остров: Конституция Украины – что было, что будет, чем сердце успокоится

**П**резидент внес в Верховную Раду проект закона «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Об этом законопроекте много говорят, но в основном без ссылок на текст. Поэтому давайте обратимся к первоисточнику и посмотрим, что нас ждет в случае принятия этого закона.

Оговоримся сразу – процесс внесения изменений в Конституцию Украины достаточно длительный, который может закончиться даже не в этом голу, а в следующем.

Первое новшество – введение в нашу жизнь понятия и должности «префект». По сути это нынешние главы государственных администраций, но название короче и штат должен быть меньше.

Законопроект предусматривает, что префекты будут назначаться в том же порядке, как и главы госадминистраций: «Префекта признає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України», и обязанности у него будут практически те же, которые есть у нынешних глав администраций.

К существенному расширению полномочий можно отнести наделение префекта правом издания нормативных актов, обязательных на соответствующей территории.

«Акти префектів скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України».

Более четко в Конституции предлагается изложить понятие громад, их полномочия,

порядок формирования местных органов и их выборов.

Наибольшие споры вызывают дополнения, изложенные в «Переходных положениях».

В частности, предлагается такой порядок перехода на новую Конституцию.

«Після набрання чинності Законом України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”:

1) наступні чергові місцеві вибори – вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад проводяться в останню неділю жовтня 2017 року.

Повноваження сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад, обраних на чергових виборах у жовтні 2015 року та місцевих виборах у період з жовтня 2015 року до жовтня 2017 року, припиняються з дня набуття повноважень відповідно головами громад, радами громад, районними та обласними радами, обраними на наступних чергових місцевих виборах у жовтні 2017 року».

То есть предстоящие очередные местные выборы де-факто предлагается считать внеочередными, а первые очередные выборы по новой Конституции провести не через пять лет, а через два года. Таким образом, предполагается, что к 2017 г. у нас будет уже действовать новая Конституция.

После вступления в силу конституционных изменений «автоматически» увольняются главы государственных администраций и переводятся в разряд и.о. префектов до



официального назначения либо их, либо иных людей соответствующими префектами,

На время переходного периода Президент Украины наделяется полномочиями контроля актов местных органов власти и досрочного прекращения их полномочий в случае принятия актов, которые будут признаны не соответствующими Конституции.

Отдельно отметим пункт переходных положений такого содержания; «Особенности здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

Некоторые расценивают наличие такого положения как официальное, конституционное закрепление ДНР-ЛНР, хотя закон об особом статусе действует и сейчас, и в нем нет места ДНР-ЛНР.

Кроме того, переходные положения – это временные нормы, которые прекращают свое действие при наступлении указанных в них и в законе условий (главное условие – освобождения оккупированных территорий и перехода их под юрисдикцию Украины).

Плюс к этому законопроект устанавливает: «Президент України за поданням Кабінету Міністрів України вперше здійснює призначення префектів після створення відповідними районними, обласними радами виконавчих комітетів, але не пізніше 1 березня 2018 року».

Таким образом, предлагается не позднее 1 марта 2018 г. полностью перевести страну и властные органы на новую Конституцию Украины (*Осмов* (<http://www.ostro.org/blogs/yakovlev/161120/>). – 2015. – 16.07).

## И. Ведерникова, Зеркало недели: Децентрализация: сверяем часы. Основные позиции, риски, прогнозы

**Р**еформа системы управления страной и передача полномочий и финансов громадам может стать неизбежностью. Об этом говорит не только очевидная спешка Венецианской комиссии, в целом одобрившей проект Конституции в части децентрализации, но и усиленные потуги нашей Конституционной Комиссии, которая дотягивает документ с учетом европейских рекомендаций.

Вот как-то так, семеня и боком, под усиливающийся шумок громад, по-разному воспринявших закон о «добровольном объединении», власть (по привычке проделывая точечные манипуляции под ковром – вариант, отправленный в Венецию, никто кроме В.сГройсмана и Банковой не видел) движется к реформе.

На все про все – три недели сессии парламента. Проект уже отдан на рассмотрение Президенту. Который представит его ВР. Если документ будет проголосован большинством, то после рассмотрения его Конституционным Судом он может быть принят парламентом уже на осенней сессии. Конституционным большинством.

И здесь могут быть проблемы.

Во-первых, с голосами – не то что в парламенте – в коалиции нет согласованного взгляда на реформу.

Во-вторых, с атмосферой в обществе, которое к тому времени уже будет раскачено политиками в рамках местной избирательной кампании.

В-третьих, отпадет необходимость спешки как таковой, ибо, скорее всего, в силу технологического дефолта объединения громад, местные выборы пройдут на старой основе и «у депутатов появится время поработать над Конституцией».

Для того, чтобы понимать ситуацию внутри политикума и общества, а также иметь возможность прогнозировать варианты развития событий, «ZN.UA» опросило людей, которые по мере своей компетенции, будут влиять на ситуацию и принимать решения. В их числе – Президент, Премьер-министр, спикер ВР, главы парламентских фракций, групп и профильного комитета, главы непарламентских (но имеющих представительства на местах) партий, руководители ассоциаций городов,

а также сельских, поселковых, районных и областных советов.

В список интересующих нас персон попали также Р. Ахметов, И. Коломойский и С. Левочкин – люди, которые если не в силу компетенции, то уж точно – возможностей, будут корректировать продуктивность работы парламента. Однако обнародовать свою позицию решился только последний.

В число разочарований вошли еще три «отказника». Как ни странно – Президент П. Порошенко, не пожелавший публично взять на себя ответственность не только за реформу в целом, но и за ее детали. В которых – суть. Ю. Тимошенко – почему-то опершаяся на позицию главы профильного комитета С. Власенко. И Д. Ярош – видимо, посчитавший свои государственные функции (депутатство и лидерство в партии) делом второстепенным.

Теперь – об основных позициях, рисках и прогнозах реформы буквально по пунктам.

Цели, содержание, актуальность.

Сразу можно констатировать, что большинство наших виртуальных собеседников сошлись во мнении, что главной целью реформы является создание новой системы управления страной, как инструмента для достижения стратегических целей. При этом речь идет также о самодостаточных и конкурентоспособных громадах. Аутсайдером же стал пункт, касающийся сохранения исторических традиций хозяйствования громад.

Нам показалось немаловажным понять также, какое содержание вкладывают респонденты в реформу. Как оказалось, для большинства речь идет, прежде всего, о перераспределении полномочий и финансов между центральной властью и органами местного самоуправления по принципу субсидиарности. При этом важно, что подавляющее большинство опрошенных видят смысл реформы в передаче полномочий и финансов именно на базовый уровень системы местного самоуправления – громадам, а никак не регионам или районам.

Здесь же проявился интересный маркер, касающийся прямых выборов губернатора – ни один человек не отнес этот пункт к содержанию

реформы. Так что этот вопрос с повестки дня, похоже, в Украине снят. Еще один момент – право областных советов на нормативное регулирование в области культуры, торговли, градостроительства и ЖКХ. Это был своего рода вопрос-ловушка. С одной стороны. С другой, – если мы собираемся строить политическую нацию, – нам еще предстоит найти баланс между свободным (в том числе культурным) выбором жителей регионов и рисками сепаратизма. И об этом уже, похоже, задумались два участника опроса – В. Кличко и С. Левочкин.

Немаловажно признание почти всеми без исключения актуальности реформы, несмотря на войну и усиление сепаратистских настроений. Только глава ВО «Свобода» О. Тягнибок счел, что реформа преждевременна. Кстати, настроения в областных советах (Львов, Черновцы, Закарпатье, Тернополь), где эта партия пока при власти и имеет влияние – тому подтверждение. Остальные же, признав актуальность реформы, разделились на два лагеря. Приверженцев неторопливого хода реформы, с начальной передачей финансов и полномочий на уровень громад и только потом – районов и областей. Таких – больше. Чем тех, кто считает, что жесткие и быстрые действия по децентрализации власти простимулируют политическое и экономическое развитие регионов и помогут выйти из кризиса.

Интересно, что в противовес О. Тягнибоку в число шести радикалов вошел мэр Львова и лидер «Самопомощи» А. Садовой (дубль дал глава фракции О. Березюк). Но показательно и то, что из представителей парламента кроме «Самопомощи» за быструю реформу выступил только С. Левочкин. Что, собственно, подтверждает наше предположение о предстоящем размеренном темпе принятия реформы в ВР. В то же время целых три главы общественных ассоциаций из четырех опрошенных – Я. Питцык (Ассоциация городов Украины), П. Козырев (Ассоциация малых городов Украины) и С. Чернов (Ассоциация областных и районных советов) – за решительные шаги власти. Ну, да, реформы всегда больше нужны обществу, чем власти...

Стадия, проблемные точки, центр управления

Большинство участников опроса придерживаются мнения, что первые шаги реформы сделаны, а дальше – как договорятся ветви власти. Кстати, так считают главы самых крупных фракций коалиции – А. Тетерук (НФ) и Ю. Луценко (БПП). Здесь же и «Самопомощь» во главе с А. Садовым (О. Березюк – снова дубль). Им, собственно, и договариваться. В парламенте, по меньшей мере. Что касается возможных помощников по коалиции, то здесь есть тенденция. Точнее, – две.

Первая – по фамилии Ляшко, вторая – Власенко. Но если О. Ляшко, указав на «подковерность» и «завуалированность» реформы, все-таки согласился с тем, что децентрализация практически начата, то С. Власенко вошел в стойкую категорию тех, кто отнес происходящее к бессистемным декларациям и спекуляциям. Вместе с Ю. Бойко (ОП), П. Козыревым, В. Хомутынником (группа «Відродження»), А. Гриценко и С. Черновым. Но если указанные лидеры как-то определились, чего больше в происходящем процессе – бессистемности, деклараций или спекуляций, то глава профильного комитета приложил руку сразу к трем графам. И если это позиция Ю. Тимошенко, то она, мягко говоря, непонятна. Потому как децентрализацию сегодня разрабатывают эксперты некогда работавшие в ее Кабмине при министре В. Куйбиде и в принципе еще тогда заложившие основы сегодняшней реформы.

Здесь же для полноты картины и понимания, в каком направлении в этой истории дрейфует «Батьківщина», будет уместно привести особое мнение того же С. Власенко. По поводу существования/не существования единого мнения всех ветвей власти по децентрализации. «Общего видения стратегии реформы нет. Также нет и общего понимания цели реформы и системности», – изложил народный депутат. В то время как один из предложенных нами пунктов этого же вопроса гласит: «Представители всех ветвей власти давно понимают суть и необходимость реформы, однако основную роль в ее проведении

сыграет политика: есть фракции и партии, а также государственные институты, которые не заинтересованы в реформе». Как говорится, сколько той фракции, но зато какое количество сельского электората...

Одним из ключевых пунктов анкеты можно считать вопрос о существовании проблемных точек реформы, требующих дополнительного согласования. Здесь три момента. Во-первых, до сих пор четко не разделены полномочия, права и обязанности в системе местного самоуправления. Во-вторых, нет корреляции реформы с другими реформами – кадровой, медицинской, образовательной и инфраструктурной. Очевидно, что без дорог, фельдшера и школы рядом, а также профессионального служащего исполкома громады реформа провалится. Ну, и наконец, в-третьих, большинство констатировало, что основная проблема – сроки проведения реформы, в том числе административно-территориальной. Скорее всего, процесс объединения громад не будет окончен до выборов. Что, конечно, поспособствует изменению тактики власти, как на местах, так и в законодательной сфере. Запомним этот тезис и вернемся к нему чуть ниже.

Центром управления реформой на сегодня практически является спикер парламента и глава Конституционной Комиссии В. Гройсман. Оптимальный ли это вариант? С такой позицией согласились достаточное количество опрошенных – 8. Столько же – выступили за то, чтобы таким центром все-таки было профильное министерство и вице-премьер. И только трое – мэр Киева и лидер партии «УДАР» В. Кличко, глава партии «ГП» А. Гриценко и глава Ассоциации сельских и поселковых советов Н. Фурсенко настаивают на том, что необходимо ввести институт Уполномоченного по реформе с широкими полномочиями и прямой связью с экспертной средой. Что, по нашему мнению, по-прежнему актуально. Особенно на этапе, когда Конституционная Комиссия и В. Гройсман выполняют свои функции, широкопрофильный Минрегионбуд утонет в текучке и нужно будет заниматься не только разработкой «более 500» законов,

но и реальным каждодневным внедрением реформы.

Усложняет поиск оптимального варианта и разность позиций представителей основных ветвей власти. В то время как Премьер А. Яценюк, отвечая на вопрос о центре реформы, уточнил, что «все ветви власти вместе с украинскими и международными экспертами должны действовать совместно для успешной и быстрой реализации реформы», спикер В. Гройсман и зам. главы АП В. Ковальчук ярко разошлись во мнениях. И если спикер указал на Министерство регионального развития во главе с министром – вице-премьером как на куратора реформы, ответственного за ее имплементацию, а ВР – за законодательное обеспечение, то чиновник АП рычаги децентрализации предложил отдать Национальному совету реформ при президенте Украины. Интересно, это мнение Ковальчука, или все-таки Президента?

Кстати, в этом контексте стоит уточнить, что подавляющее большинство на вопрос о том, кто отвечает за проведение децентрализации в Украине, – назвали именно президента П. Порошенко. Похоже, Петру Алексеевичу все-таки придется здесь расставить точки над «і» и создать действенный инструмент реализации реформы. Если, конечно, проект Конституции в части децентрализации (который все эти месяцы вел лично Президент) собираются проводить, а не хоронить в парламенте.

Конституция, префект, роспуск местного совета и статус Донбасса

Возвращаясь к проекту Конституции, который должен вместить в себя основные цели и принципы децентрализации, отметим, что подавляющее большинство участников опроса согласно с тем, что в Конституцию необходимо вносить изменения. «Потому как такая масштабная реформа предусматривает смену всей системы власти в стране, чего не сделать без комплексного и целостного подхода».

Что касается больных точек проекта Конституции, уже давно никто не спорит о ликвидации госадминистраций и передаче исполнительных функций районным и

областным советам. Никто не дискутирует на тему: нужно ли сохранять за представителем центральной власти в регионах контрольно-надзорные функции. Однако всем участникам процесса (впрочем, как и наблюдателям) все еще важно знать – кого в итоге будет представлять префект (урядник) в регионе: Президента, Премьера или сразу обоих?

Об остроте дискуссии и уровне манипуляций с вариантами проекта свидетельствует такая мелкая, на первый взгляд, деталь – наименование представителя центральной власти. В то время, как наши опрошенные единодушно голосуют за иностранца «префекта», в Конституционной Комиссии, как выяснилось, давно сошлись на местном «уряднике». Абсолютно без задней мысли. Однако в последнем варианте, поданном на рассмотрение комиссии после того, как его подчистили в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии, снова появился «префект». В результате версия: «президент может усмотреть в «уряднике» ассоциацию с «урядом», что нежелательно». Тем более, что противоборствующие стороны уже практически пришли к компромиссу. Префект назначается и снимается президентом по представлению Кабмина, ответственен перед Президентом, подотчетен и подконтролен Кабмину. Точка? Не факт.

Уже хотя бы потому, что мнения наших респондентов, которым предстоит голосовать в парламенте, раскололись. Позиции распределились между префектом – представителем правительства (опыт Польши), и префектом – носителем двойного мандата (опыт Франции). И если внимательно посмотреть в таблицу, нельзя не заметить, как нестабильна коалиция. Так, «Самопомощь» и Радикальная партия Ляшко отдают предпочтение префекту – представителю правительства. То есть уже не хватает голосов даже до первого голосования за проект в ВР. И взять-то их, собственно, сильно негде. Ю. Бойко (Оппозиционный блок), И. Еремеев (группа «Воля народа»), В. Хомутынник (группа «Відродження»), плюс С. Левочкин (имеющий достаточно своих людей в разных фракциях) – против двойного мандата. Вот он –

первый камень преткновения, о который уже в июле могут споткнуться и новая Конституция, и децентрализация.

Правда, есть в этом споре и третья сила – исполнительный директор АГУ М. Питцык. Он единственный, кто настаивает на том, что Президент, как гарант Конституции, обязан иметь в регионах своего представителя, который за законностью актов рад и исполкомов и должен следить. И никакого двойного мандата. Но зато пряник для Кабмина – главы исполнительных комитетов райсоветов и облсоветов назначаются из резерва, сформированного правительством. «Это – профессионалы, а никак не кум или брат из партии главы облсовета, получившей большинство на выборах в совет». Интересно. Но только главе АГУ. И Президенту, возможно.

Иначе зачем бы он заваривал кашу с роспуском местных советов. Не мытьем, как говорится, так катаньем. В итоге, в принципе нормальное европейское желание – найти баланс между местным самоуправлением и самоуправством, – вылилось, мягко говоря, в абракадабру, сильно бросающуюся в глаза в последнем варианте проекта. Даже после того как Президент получил право распускать местный совет в случае, если усмотрел в его «действиях» выход за рамки полномочий и угрозу суверенитету. Параллельно обращаясь в Конституционный Суд.

Ну-во-первых, КСУ рассматривает акты, а не действия. Во-вторых, нагружать Конституционный Суд рассмотрением актов местных советов всех уровней – странное желание. Опытом никакой страны не подтвержденное. Особенно в контексте того, что параллельно остались нерешенными ключевые вопросы. А что делать, к примеру, если совет не может создать исполком? Или принять бюджет? Громадам умирать от голода или все-таки членам Конституционной Комиссии подумать о том, кто должен в таких случаях распускать раду?

Ответов на эти вопросы в проекте нет. Может быть потому, что Президенту не хочется с кем-то делиться своим исключительным правом роспуска рады, поднятым аж на уровень КСУ? Кстати, большинство наших респондентов

отдали право роспуска совета самой громаде. Согласно механизму, который должен быть четко расписан в законе о местном самоуправлении. Громада же, по их мнению, должна определять дополнительные условия роспуска совета. И это – нормальная демократическая практика. Ну, в Европе еще легко распускают советы по решению суда, зафиксировавшего «выход за рамки полномочий» или «преступной бездеятельности» совета. В некоторых странах – суд, по иску того же префекта.

Еще одним трудным вопросом проекта Конституции стал статус оккупированных территорий Донбасса. Здесь ничего неожиданного, честно говоря. Власть, политикум и передовая общественность по-прежнему зависят между «должен остаться без изменений» (большинство голосов) и «вопрос будет решен, когда мы возобновим контроль над территориями» (на три голоса меньше). Однако в этом пункте есть два особых мнения, которые стоят отдельных цитат. Так, А. Гриценко считает, что «если только будет принят особенный статус Донбасса, это станет началом развития центробежных сил в Украине, что, в свою очередь, может побудить процесс раздела государства». А вот заместитель главы Администрации Президента В. Ковальчук подтвердил курс Банковой на Минск-2, заявив, что «в переходных положениях Конституции следует предусмотреть, что отдельным законом определяются особенности местного самоуправления в соответствующих районах Донецкой и Луганской областей».

Показательно, что в имеющемся у нас последнем варианте проекта Конституции эти территории прямо не упоминаются. Однако в ст. 133, а также в переходных положениях сказано буквально следующее: «законом, который принимается не менее чем двумя третями от конституционного состава Верховной Рады Украины, могут обозначаться особенности в отношении отдельных административно-территориальных единиц». Что, собственно, коррелируется с обозначенной позицией заместителя главы АП В. Ковальчука. Как оказалось, более искренней, чем сам документ.

Объединение громад, выборы, возможные сценарии.

Как вы помните, одной из ключевых проблем реформы наши собеседники назвали нереальные сроки объединения громад, заданные реформаторами. Ответы на вопрос: сумеют ли добровольно объединиться громады, как то предписывает Закон «О добровольном объединении громад», еще больше обнажили проблему. Так, практически никто не выразил надежды на то, что объединятся все громады. В то же время весомая часть опрошенных сочли, что большинству громад добровольное объединение окажется под силу. Показательно, что среди них оказались люди представляющие политические платформы Президента и Премьера – В. Кличко (УДАР), Ю. Луценко (БПП), А. Тетерук (НФ), сам Премьер А. Яценюк, уже знакомый нам заместитель главы АП В. Ковальчук. Который заявил, что «для этого созданы необходимые законодательные предпосылки и стимулы». Но здесь (в этой самой оптимистичной точке) реформу подстерегает одна из ключевых опасностей – популизм, нежелание реально смотреть на вещи.

Опасность эта – серьезная, потому как она, во-первых, сильно заметна тем, кто болеет за реформу и готов воспринимать горькую правду, чтобы принимать верные решения. Во-вторых, подобная игра в реформу с широко закрытыми глазами, добавляет шансов ее противникам. А их достаточно. Итак, 12 опрошенных считают, что добровольно объединится лишь малая часть громад. В их числе – Ю. Бойко, С. Власенко, А. Гриценко, И. Еремеев, П. Козырев, О. Ляшко, О. Тягнибок, В. Хомутынник, С. Чернов. И, надо отдать им должное, глава Конституционной Комиссии В. Гройсман и вице-премьер Г. Зубко – оказались в этой компании. Вопрос, кто из перечисленных людей более за реформу, а кто только делает вид, – остается открытым. Мы же в этом случае только констатируем факты и особые мнения.

Несмотря на то что по последней информации уже 16 областных советов утвердили перспективные планы объединения громад, сами эксперты, разрабатывающие

реформу, говорят, что реально до начала избирательной кампании успеют объединиться 10–100 громад. В силу разных причин. В том числе и в силу вышеперечисленных оппонентами, и в силу серьезного сопротивления на уровне областных советов, которые раскачиваются политиками, окучивающими сельский электорат (о противоядии, заложенном в проект Конституции, – ниже).

Таким образом, только эти немногочисленные объединенные громады смогут провести выборы в местные советы на новой основе и в будущем году получить из бюджета причитающиеся в рамках фискальной децентрализации деньги. Это о примерах успешности. Что касается остальных, то осторожная позиция В. Гройсмана, выраженная в анкете, отнюдь не случайна.

Ответив на наши вопросы, спикер сразу же публично озвучил вариант проведения местных выборов с каденцией избранных органов власти на два года. На самом деле речь о некоем компромиссном варианте, который необходим власти. Так как, по сути, произошел ожидаемый технический дефолт объединения громад. До старта кампании (а в середине июля ЦИК начинает формировать округа) не успеют соблюсти все необходимые процедуры и добровольно объединиться даже те, кто хочет. Что делать в таком случае с реформой, задекларированной на всех уровнях?

На самом деле в распоряжении реформаторов не так много вариантов:

Жесткий сценарий и оперативное принудительное объединение громад

Мы помним, что действительно есть часть людей, поддерживающих стремительную реформу. В их числе почти все главы ассоциаций – П. Козырев, М. Питцык и С. Чернов. Более того, на вопрос, допускают ли они волевое объединение, они же, вместе с главой фракции «Самопомощи» О. Березюком, дали утвердительный ответ. Однако 15 опрошенных нами представителей всех ветвей власти отрицательно ответили на этот вопрос. Таким образом, очевидно, что для подобных радикальных решений власть

слаба. А в силу скорого старта избирательной кампании – еще не решительна.

Перенос выборов на срок проведения децентрализации власти и административно-территориальной реформы

Только три участника проекта – А. Гриценко, глава Всеукраинской ассоциации сельских и поселковых советов Н. Фурсенко и С. Чернов допускают такое развитие событий. Те же А. Гриценко, С. Чернов, П. Козырев и В. Кличко выразили готовность перенести выборы по примеру Польши, чтобы успеть закончить реформу. Но девять опрошенных сочли проведение выборов одной из главных основ народовластия. Пятеро – В. Гройсман, И. Еремеев, Ю. Луценко, М. Питцык и А. Яценюк – заняли позицию «Выборы не переносить. Однако там, где громады объединятся, – проводить их на новой основе, где не успеют – на старой. При этом дать право громадам, которые будут объединяться, на проведение внеочередных выборов уже на новой территориальной основе».

Собственно, из этого промежуточного варианта и были сформированы нормы, которые легли в проект Конституции и позволяют власти красиво переформатировать сроки проведения реформы.

Третий вариант реформы, обрезающий каденцию советов

То есть речь идет о третьем варианте реформы, обрезающем каденцию советов, которые будут избраны в этом году. Что уже отображено в переходных положениях проекта Конституции.

Буквально цитирую: «Первые очередные выборы голов громад, депутатов советов громад во вновь созданных административно-территориальных единицах, а также очередные выборы депутатов районных и областных советов как органов местного самоуправления, которые представляют общие интересы территориальных громад, проводятся \_\_\_\_\_. Срок действия мандатов сельских, поселковых, городских голов и депутатов местных советов, избранных в \_\_\_\_\_, прекращается после приобретения полномочий головами громад, советами громад, районными и областными

советами, избранными на первых очередных выборах в \_\_\_\_\_».

...Таким образом очевидно, что выборы в местные советы состоятся на старой территориальной и управленческой основе. Временной люфт – два, три, четыре... года для завершения децентрализации – в проекте Конституции еще не определен окончательно. Его продолжительность станет понятна, когда в проекте будет выставлена конкретная дата «первых очередных выборов». Которые, согласно заявлениям В. Гройсмана, скорее всего, могут быть назначены на 2017 г.

Очевидно также, что в течение предстоящих трех недель текущей сессии Верховной Раде придется голосовать за проект изменений в Конституцию в части децентрализации власти. Предположить результаты сложно, так как помимо перенесения сроков реформы и изменения срока каденции местной власти, избранной в 2015 г., есть еще ряд вопросов, которые вызовут дискуссию в парламенте – подчиненность префекта, возможность роспуска президентом местных советов и др.

Если же проект Конституции с согласованными принципами децентрализации все-таки будет проголосован большинством ВР, а затем будет подкреплён положительной оценкой КСУ и получит осенью в парламенте 300 голосов, то реформа получит шанс. Однако реализация этого шанса напрямую будет зависеть от согласованных действий всех ветвей власти в течение двух лет, отведенных на завершение подготовки реформы; наработки всей законодательной базы реформы – а это, по заявлению спикера, – более сотни законов; параллельной имплементации уже принятых законодательных актов, касающихся децентрализации.

Все это возможно только при соблюдении ряда обязательных условий:

- формирования реального, а не номинального, центра реформы, который займется как разработкой сотен законопроектов и изменений в законы, так и имплементацией реформы;

- системного распределения полномочий и сфер ответственности между всеми уровнями

местного самоуправления и центральной власти по принципу субсидиарности, подготовленными и принятыми законодательными актами;

– создания реального механизма действия закона об объединении громад для того, чтобы уже до старта реформы в 2017 г. базовый уровень местного самоуправления – громады, – был сформирован. Тем более, есть вероятность, что, согласно проекту Конституции, создание второго и третьего уровней местного самоуправления будет отодвинуто на те же два года: «ликвидация местных государственных администраций осуществляется в \_\_\_\_\_ срок со дня вступления в силу данного закона. Префекты являются правопреемниками местных государственных администраций»;

– оперативного обеспечения механизма бюджетной децентрализации для всех объединяющихся громад, чтобы они могли ощущать новые возможности и подавать пример другим громадам;

– оперативного размежевания земель, находящихся за пределами населенных пунктов, между громадами. Сроки этого процесса будут оговорены в переходных положениях Конституции. (Что касается нашего опроса, – подавляющее большинство отметило возможность злоупотреблений при объединении громад и смене собственника в условиях отсутствия четко обозначенных границ.);

– обсуждения и поиска общественного, политического и экспертного компромисса в вопросе наделения громады статусом юридического лица и собственника имущества громады. (Отказ власти и команды реформаторов услышать такой общественный запрос части граждан, а также нежелание вести аргументированный публичный диалог, отстаивая свою позицию – в проекте закона о местном самоуправлении громада является юридическим лицом публичного права, – может привести к нежелательным последствиям и срыву реформы. Тем более в ситуации, когда в стенах ВР уже собираются подписи под представлением в КСУ требования признать неконституционным закон о добровольном объединении громад

именно в силу игнорирования так называемого движения «регистраторов громад». Тем более, что девять опрошенных нами политиков и государственных чиновников поддержали тезис о необходимости присвоить громадам статус юридического лица. В числе которых (не удивляйтесь) и заместитель главы АП В. Ковальчук.);

– разработки государственного механизма общественного диалога, который будет работать на пользу реформы, а не наоборот;

– осмысленного переключения партий и фракций с формата политических лозунгов и дивидендов на поиск компромисса ради будущего страны, а не политической силы, что будет способствовать достижению консенсуса в проведении реформы.

На самом деле в Европе не было ни одной страны, которая бы начала реформу и не завершила ее. Даже если на это ушло слишком много лет. Более того, наша «бюджетная децентрализация» хоть и нарушила логику реформы (сначала самостоятельные громады, потом – полномочия, и только после этого – финансы, их обеспечивающие), но уже дала первые позитивные результаты. Однако задержка с административно-территориальной реформой ускорит рост асимметрии между бедными и богатыми громадами, что небезопасно.

Поэтому пути назад у нас нет. Время пошло (*Зеркало недели* (<http://decentralization.zn.ua/>)).



## В. Філіпчук, ПолітКом: Конституційна реформа як приватний суспільний процес

Оскільки ми з вами не були у кімнатах переговорів протягом останніх тижнів, то й давати поки що остаточні категоричні оцінки сьогоднішнім подіям зарано. Але вже точно можна зробити декілька висновків:

Україна не змогла запропонувати системного бачення врегулювання кризи – і геополітичної, і двосторонньої з РФ, і внутрішньої. Тому вона перестала бути гравцем, а стала остаточно предметом гри. Зовнішній тиск на вирішення суто внутрішньополітичних, суверенних для України питань став вже буденною справою, яку політична еліта вже сприймає як щось саме собою зрозуміле. Кількість прецедентів вже така, що надалі прийняття рішень щодо України не Україною вже сприйматиметься як норма. Таким чином ми остаточно втратили суб'єктність у міжнародних відносинах, стали фігурою на геополітичній шахівниці. А отже можливість зовнішньої дестабілізації зростає.

Рішення, які приймаються протягом останніх тижнів – від конституційної реформи до закону про місцеві вибори чи економічних рішень, – як по своїй суті, так і по формі їх прийняття, вбивають у суспільства, особливо у найбільш активної та мобільної його верстви, віру у світло у кінці тунелю. А без цієї віри ніхто не інвестуватиме у виробництво у цій країні, у створення робочих місць, у збереження коштів у валюті цієї країни, у місце навчання чи

проживання своїх дітей чи, якщо є можливість, то і себе самого.

Будь-яке важливе питання, навіть таке надважливе як реформа Конституції, вирішується не консенсусом, не шляхом відвертого загальнонаціонального обговорення чи діалогу, а ламанням через коліно. Позиція суспільства чи експертів нікого не цікавить. Одна людина з тих чи інших міркувань вирішила, і позиція усіх інших не має значення. Причому мотивація може бути різною, рішення може змінюватися у ту чи іншу сторону, але це не має ніякого значення, бо у суспільства і так, і інакше все рівно питатися ніхто не буде. Таким чином втрачається право власності суспільства чи навіть політикуму у ширшому розуміння цього слова над процесами, що тривають у нашій країні.

Ці суспільні процеси та рішення стали приватною власністю, тому вони нежиттєздатні не лише у довготерміновому, але навіть у дуже короткотерміновому періоді. Таким чином знижується здатність країни до внутрішньої інтегрованості і опору зовнішній дестабілізації.

Висновок: якщо політичне керівництво негайно не змінить спосіб поведінки на міжнародній арені, як і спосіб управління країною, наступна хвиля дестабілізації стане лише справою часу (*ПолітКом <http://politcom.org.ua/?p=9991>*). – 2015. – 16.07).

## С. Дацюк, для Української правди: Нова Конституція в Україні може стати Сумною Конституцією

Нова Конституція в Україні може ввійти в історію як Сумна Конституція. Парламент не вніс правки, які би створювали дієве самоврядування. Депутатами оволодів страх за втрату цілісності країни, і тому вони зробили все, щоб підвищити ймовірність нових конфліктів між місцевим самоврядуванням та центральною владою і тим самим нічого принципового не зробити для утвердження

цілісності країни.

Про це пише у своєму блозі в Українській правді філософ С. Дацюк.

Він зазначає, що українська влада має традицію – кожен президент змінює Конституцію. Так було 1996 р. за Президента Кучми. Так було 2004 р. у період обрання Президента Ющенка. Так було 2010 року під час узурпації влади квазіпрезидентом

Януковичем. Так сталося і 2015 р. за Президента Порошенка.

«Кожна зміна Конституції відбувається в екстремальній ситуації – внутрішнього конфлікту між гілками влади, загальнонаціонального конфлікту між владою та громадою, в ситуації узурпації влади президентом чи в ситуації революції та війни», – ідеться в повідомленні.

С. Дацюк додає, що кожна зміна Конституції здійснюється підпорядкованими владі правниками, на замовлення влади. Кожна зміна Конституції є результатом торгу Президента та парламенту. Вона не проводиться на основі попередньо оголошених цілей, світових перспектив, вільного вибору моделей розвитку країни. Крім цього, відбувається поза наявним процесом мислення інтелектуалів, поза широким громадським обговоренням. Кожна зміна Конституції є рішенням вузького кола політиків, які розглядають чергові конституційні зміни як кон'юнктурні.

Він переконаний, що на цей раз була можливість змінити сумну тенденцію, врахувати критику громадськості, але нею не скористалися.

16 липня 2015 р. Верховна Рада внесла в порядок денний і відправила в Конституційний Суд зміни до Конституції.

«Парламент не вніс правки, які би створювали дієве самоврядування. Депутатами оволодів страх за втрату цілісності країни, і тому вони зробили все, щоб підвищити ймовірність нових конфліктів між місцевим самоврядуванням та центральною владою і тим самим нічого принципового не зробити для утвердження цілісності країни.

Небагато з депутатів мали честь голосувати проти проекту таких конституційних змін. Дуже мало депутатів взагалі розуміють зміст Конституції. Дуже мало депутатів розуміють значення змін до Конституції. Критично мало політиків взагалі розуміють значення конституціоналізму для розвитку країни», – пише філософ.

Також він зазначає, що це не остання нова Конституція в Україні: «Ми і далі смішитимемо світ черговими змінами української Конституції, якщо звичайно Україна збережеться. Це сумна Конституція України. І нехай вона ввійде в історію як Сумна Конституція» (*ZIK ([http://zik.com.ua/ua/news/2015/07/17/nova\\_konstytutsiya\\_v\\_ukraini\\_mozhe\\_staty\\_sumnoyu\\_konstytutsiieyu\\_sergiy\\_datsyuk\\_608252](http://zik.com.ua/ua/news/2015/07/17/nova_konstytutsiya_v_ukraini_mozhe_staty_sumnoyu_konstytutsiieyu_sergiy_datsyuk_608252)). – 2015. – 17.07*).

**С. Руденко, журналіст, головний редактор сайту телеканала «Еспресо TV», автор книг об українських політиках**

## Конституція Порошенко – троянський конь для президента?

Український журналіст С. Руденко – о том, что изменится в стране после конституционной реформы, предложенной Президентом П. Порошенко. Комментарий специально для DW.

П. Порошенко внес на рассмотрение украинского парламента проект конституционной реформы, который предусматривает меры по децентрализации власти. В случае его принятия учиться жить по-новому придется не только регионам, но и центральной власти.

Многострадальная конституция

П. Порошенко – первый украинский Президент, который выступил не за расширение

собственных полномочий и полномочий центральной власти вообще, а, наоборот, за их передачу на места. Практически все предшественники Порошенко боролись с парламентом за контроль над государственной машиной. Каждый из них пытался написать конституцию под себя. Так было и с двумя Леонидами – Кравчуком и Кучмой, и с В. Януковичем. Исключением можно назвать только В. Ющенко, президентские полномочия которого были специально урезаны командой Кучмы во время оранжевой революции 2004 г.

Но давайте по порядку. Первым за Конституцию образца 1996 г. взялся

Л. Кучма. В 2000 г. он предлагал изменить Основной закон через референдум, но результаты волеизъявления так и не были имплементированы. Четыре года спустя его команде удалось провести через парламент изменения, согласно которым Украина превратилась из президентской в парламентско-президентскую республику. После прихода к власти В. Януковича Конституционный Суд снова вернул Украину к Конституции 1996 г. А во время «Евромайдана» парламент проголосовал за возвращение к парламентско-президентской форме правления.

П. Порошенко заявил о намерении провести конституционную реформу практически сразу после прихода к власти. Однако сначала были внесены поправки, оговаривающие отмену или ограничение неприкосновенности народных депутатов и судей. Теперь дело и дошло до децентрализации.

Власть советам

Согласно заявленному П. Порошенко плану, реформа предусматривает передачу полномочий от центра местным органам самоуправления – избранным советам и их исполкомам. Именно они будут определять и политику, и экономику на местном уровне. В случае принятия поправок в Украине будет демонтирована существующая до сих пор система областных и районных администраций. Именно через них правительство и Президент управляли регионами. После реформы главу государства и Кабмин на местах будут представлять префекты. Они будут выполнять надзорные функции с правом приостановления решений, противоречащих Конституции.

Что в результате изменений получит Президент Порошенко? Новую систему управления государством. Власть советов, по идее, должна разрушить существующий диктат центра по отношению к регионам. А, значит, ослабить влияние Президента. Какими последствиями чревато такое перераспределение власти? Прежде всего, опасностью создания отдельных княжеств, где первую скрипку в регионах будут играть местные бизнесмены и представители нынешней политической элиты региона.

Именно они, наверняка, будут основными «акционерами» в местных советах.

Дьявол кроется в деталях

Политические скептики в Украине уверены, что нынешние изменения в Конституцию – попытка придать особый статус самопровозглашенным ДНР и ЛНР. Мол, дьявол кроется в деталях. И именно в этих деталях и заключается сущность предложенных изменений, и они, скорее всего, станут предметом жарких дебатов в Верховной Раде.

П. Порошенко отрицает, что в обновленной Конституции ДНР и ЛНР получит особый статус. Президент говорил и повторяет: никто специально под них не будет принимать изменения в Основной закон, для этого существует особый закон – об особенностях местного самоуправления в отдельных районах Донбасса. Хотя нынешние руководители самопровозглашенных республик настаивают на том, чтобы Киев принял именно их поправки в Конституцию.

События и в Крыму и Донбассе продемонстрировали, что местные органы самоуправления могут стать «тroyанским конем» для унитарности украинского государства. Для центра был и остается открытым один важный вопрос: как при расширении полномочий на местном уровне избежать сепаратистских настроений. Да, изменения предполагают роспуск президентом тех советов, которые будут принимать сепаратистские решения. Но вот хватит ли у центра сил удержать ситуацию на местах – вопрос.

Ведь и в случае с Крымом официальный Киев имел все возможности действовать жестко по отношению к Верховному Совету автономии, который принял решение об отделении от Украины. Но это не помогло побороть сепаратистские настроения на полуострове (*Обозревател* (<http://obozrevatel.com/politics/51702-kommentarij-konstitutsiya-poroshenko-troyanskij-kon-dlya-prezidenta.htm>). – 2015. – 3.07).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент П. Порошенко заявив, що йому, як главі держави, достатньо повноважень, які дає Конституція, «і просити більшого, як це робили президенти-попередники, я не маю наміру».

Про це П. Порошенко заявив 28 червня під час виступу перед випускниками Національного університету України «Києво-Могилянська академія».

«Нинішня форма правління – парламентсько-президентська, яка склалася, для України є оптимальною», – заявив П. Порошенко. При цьому він зауважив, що парламентська модель для України нині є проблематичною через агресію і потужну, тривалу військову загрозу проти України.

За словами П. Порошенка, протистояти таким викликам неможливо без Президента – Верховного головнокомандувача, який наділений достатніми обсягами повноважень.

«Мені достатньо того, що дає Конституція, і просити більшого, як це робили президенти-попередники, я не маю наміру», – заявив П. Порошенко.

Президент підкреслив, що реформування Конституції в рамках децентралізації не має жодного стосунку до федералізації країни.

«Децентралізація не означає ослаблення влади у таких питаннях як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання громадянських прав і свобод. І ця зміна до Конституції не має жодного стосунку до федералізації», – заявив Президент.

Він зазначив, що «народ України шляхом Революції гідності чітко визначив, що авторитаризму в країні бути не повинно».

«Гіпертрофована влада президентів на пострадянському просторі стала прикметою авторитарності, а іноді й диктаторських режимів. І за межі цієї недемократичної резервації ми зробили рішучий і неминучий крок», – наголосив П. Порошенко.

Також він висловив упевненість, що в країні вдасться провести реформи, «незважаючи

на російську агресію, незважаючи на суб'єктивні та об'єктивні труднощі, на зусилля антиреформаторської фронди, яку формує на наших очах корумпована бюрократія, олігархія, криміналітет і п'ята колона» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/28/7072713/>). – 2015. – 28.07).

**Головна ідея наступних конституційних змін – побудова сильної держави через добробут і сталий розвиток громад.** Про це з нагоди Дня Конституції України заявив Президент П. Порошенко.

«Зберігаючи ключові принципи і положення, Конституція в сучасних динамічних історичних умовах має адекватно реагувати на глобальні зміни та виклики часу... Маємо усвідомити: конституційна реформа є об'єктивною необхідністю, покликаною гарантувати подальший розвиток нашої країни, її повноцінну інтеграцію в європейське співтовариство», – зазначив Порошенко.

Він додав, що наразі проводиться робота над удосконаленням положень Основного закону.

«Головна ідея наступних конституційних змін – побудова сильної держави через добробут і сталий розвиток громад. Нашим завданням є максимально наблизити систему врядування до людей через процеси децентралізації», – зазначив Президент.

За його словами, місцевим громадам буде передано увесь обсяг повноважень, які вони здатні ефективно забезпечити, «решту обов'язків має залишити за собою держава» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/28/7072699/>). – 2015. – 28.06).

**Президент П. Порошенко запевняє, що конституційні зміни «не нав'язувалися Україні ззовні».** Про це глава держави заявив, під час презентації реформи з децентралізації в Києві.

Так він прокоментував інформацію про те, що деякі положення з'явилися в проекті змін до Конституції після того як голова

Конституційної Комісії В. Гройсман з'їздив на засідання Венеційської комісії.

«Політичним силам та експертам, які працюють в Конституційній Комісії, нічого не може нав'язати і я в тому числі», – сказав П. Порошенко.

Він нагадав, що проект змін до Конституції був розроблений ще рік тому, одразу після його інавгурації, але стара Верховна Рада «відклала його в довгий ящик». «Після цього була дискусія, обговорення, а тепер проект нарешті готовий», – сказав глава держави.

Він у черговий раз назвав «інсинуаціями» інформацію про те, що нібито в Конституції буде передбачено особливий статус для окупованої території Донецької та Луганської областей.

«У перехідних положеннях йдеться про те, що вводиться специфічне самоврядування в деяких територіальних одиницях на підставі вже ухваленого закону, який визнаний усіма, в тому числі учасникам “мінських переговорів”. Тому усі ці чутки – від лукавого», – сказав П. Порошенко (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/1/7073075/>). – 2015. – 1.07).

**Президент П. Порошенко заявляє, що оперативне управління на місцях здійснюватимуть виконавчі комітети, призначені місцевими радами, а префект матиме лише контролюючі функції.**

Про це П. Порошенко заявив, під час презентації проекту змін до Конституції.

«Інститут голів державних адміністрацій, які нині призначаються з Києва, скасовується. Оперативне управління областями і районами переходить до обласних і районних виконавчих комітетів, які формуються радами відповідного рівня, яких обирають люди», – зазначив П. Порошенко.

«Чи не зашкодить децентралізація єдності нашої країни? Децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання громадянських свобод», – наголосив він.

Тому, за його словами, для нагляду за додержанням Конституції і законів в областях вводиться інститут префекта.

«Призначатимуться і звільнятимуться префекти в такий самий спосіб, як нині голови держадміністрацій – Указом Президента за поданням Кабінету Міністрів. Префекти не мають жодного відношення і не розпоряджатимуться фінансами. Вони не керуватимуть, а лише здійснюватимуть контроль-наглядові функції», – зазначив П. Порошенко.

За його словами, префект має контролюючі функції і визначає, чи є в рішеннях чи заявах місцевих голів або рад ознаки сепаратизму або загроза нацбезпеці. Після чого префект звітує про них Президенту, а той звертається до КС.

П. Порошенко наголосив, що рішення про призупинення повноважень ради громади ухвалюється ним лише на підставі рішення КС у разі визнання судом порушень Конституції в частині гарантування територіальної цілісності та національної безпеки.

«Тому Венеціанська комісія встановила, що в поточних умовах президент як гарант територіальної цілісності має призупинити повноваження, хоча в моєму поданні це було виписано інакше», – сказав він.

За словами П. Порошенка, остаточно повноваження ради громади припиняються ВР, яка має призначити дату дострокових виборів (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/1/7073074/>). – 2015. – 1.07).

**Президент П. Порошенко вважає проект змін до Конституції відповідним домовленостям, досягнутим у Мінську 12 лютого.**

Про це він сказав під час спільної заяви з президентом Європарламенту М. Шульцом.

«Верховна Рада отримала проект змін до Конституції з питань децентралізації, який включає особливості режиму місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей у чіткій відповідності з “мінськими домовленостями”», – сказав він.

Раніше Росія заявляла, що зміни до Конституції України, які готуються, не відповідають «мінським домовленостям».

П. Порошенко вважає необхідною розробку світовим співтовариством плану дій на випадок зриву «мінських домовленостей» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/3/7073263/>). – 2015. – 3.07).

**Перший заступник глави Адміністрації Президента В. Ковальчук провів зустріч із журналістами, під час якої пояснив усі деталі та процедури, які стосуються розробки, затвердження та впровадження змін до Конституції в частині децентралізації влади в Україні.**

В. Ковальчук акцентував увагу присутніх на тому, що з децентралізацією органи місцевого самоврядування отримують додаткові повноваження, які «фактично переносять владу на місця». При цьому він детально пояснив обсяг та механізми повноважень Президента в частині запобігання та унеможливлення неконституційних дій, зокрема «штучного сепаратизму» з боку органів місцевого самоврядування, якщо такі спроби будуть.

«Ми вже зіткнулися з проявами сепаратизму на Сході України. Задля унеможливлення подібних проявів та гарантування дотримання Конституції передбачається надання Президенту права у невідкладному порядку призупиняти рішення, які несуть в собі загрозу суверенітету, національній безпеці та територіальній цілісності», – заявив В. Ковальчук. При цьому він наголосив на тому, що це лише запобіжник подібним проявам, який передбачає подальшу процедуру розгляду рішень Президента Конституційним Судом. «Ніякої узурпації влади бути не може, оскільки немає концентрації влади з боку Президента. Навпаки, Президент передає на місця частину власних повноважень», – сказав він.

В. Ковальчук також нагадав, що Конституційна Комісія затвердила текст змін до Конституції, які отримали позитивні висновки від Венеціанської комісії і рекомендації щодо пришвидшення процесу їх затвердження Верховною Радою та подальшої імплементації. Про це, як зазначив перший заступник глави АПУ, зокрема йдеться в Заяві голови

Венеціанської комісії Ради Європи Д. Букіккіо, оприлюдненій вчора (29.06. – Ред).

Перший заступник глави АПУ повідомив, що впровадження змін до Конституції в частині децентралізації потягне за собою затвердження змін до близько 500 законодавчих актів, а подальші зміни до Конституції стосуватимуться сфери правосуддя, а також прав та свобод людини і громадянина.

В. Ковальчук також дав пояснення щодо змін до Конституції, які відносяться до особливостей управління на тимчасово окупованих територіях. «Наголошую, що жодного особливого статусу для цих територій у проекті Конституції не передбачається. У поданій на розгляд Президенту версії у перехідних положеннях лише згадано, що порядок місцевого самоврядування у окремих районах Донецької та Луганської областей визначається законом. Такою була пропозиція Венеціанської комісії. Нагадаю, що цей закон – про особливості самоврядування – вже діє, і жодних нових особливостей проекту Конституції не передбачає», – наголосив він.

Півторагодинна зустріч відбулася в новому, більш вільному форматі взаємодії з представниками засобів масової комунікації, який, на відміну від традиційних брифінгів, дає змогу значно розширити коло питань. Подібні неформальні зустрічі з журналістами керівництва та основних речників Адміністрації Президента віднині будуть відбуватися на регулярній основі (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<http://www.president.gov.ua/news/zhodnogo-osoblivogo-statusu-dlya-okremih-teritorij-u-proekti-35575>). – 2015. – 30.06).

**Фракції, що входять у парламентську коаліцію, вже близькі до компромісу з питань змін до Основного закону країни і в закон про місцеві вибори.** Про це заявив Президент П. Порошенко журналістам за підсумками робочої поїздки до Одеси.

«Я думаю, що ми дуже наблизилися до певного компромісу і в питанні змін до Конституції, і, мені здається, ми знайшли компроміс у питанні змін до закону про місцеві

вибори», – сказав Президент, відповідаючи на запитання про те, чи досягнута єдина позиція всередині коаліції щодо змін до Конституції.

П. Порошенко підкреслив, що політична воля для оновлення Конституції є. «Мені здається, що сьогодні політична воля для прийняття змін до Конституції та до закону про вибори існує», – додав він.

Президент розраховує, що Верховна Рада підтримає проект змін до Конституції України щодо децентралізації у четвер, 16 липня.

«Було б дуже добре, щоб у четвер Верховна Рада знайшла в собі сили й потенціал, і зміни до Конституції щодо децентралізації, революційні зміни, ухвалені Венеціанською комісією, суб'єктами самоврядування, Асоціацією міст, представниками облрад – щоб їх підтримала Верховна Рада і вони були направлені до Конституційного Суду», – сказав він (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/8/7073871/>). – 2015. – 8.07).

**Депутат від «Блоку Петра Порошенка» М. Томенко вважає, що конституційна реформа, запропонована Президентом, передбачає надмірні повноваження префектів.**

«Стосовно позиції, яку подав Президент. Я із сумом вчора прочитав цей документ, оскільки, формалізуючи повноваження так званого префекта... – це “смотрящі”, які будуть в області і які матимуть стільки повноважень, що конституційні писарі Януковича і конституційні писарі Кучми відпочивають», – сказав М. Томенко.

«Префект може скасувати будь-яке рішення будь-якого органа місцевої влади в регіоні. То хіба це місцеве самоврядування? Навіщо тоді обласну раду обирати, якщо префект може зупинити будь-яке рішення?» – додав депутат.

Він сподівається, що парламентарі ще повернуться до конституційної дискусії. «Давайте витягувати з тіні конституційну дискусію, бо вона погано закінчиться», – сказав М. Томенко (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/3/7073313/>). – 2015. – 3.07).

«Самопоміч» не підтримала президентського проекту змін до Конституції тому, що він містить норми, які загрожують суверенітету і відкривають шлях диктатурі. Про це повідомив голова фракції О. Березюк.

Депутат зазначив, що проголосовані завдяки голосам «Опозиційного блоку» і групи «Відродження» зміни не є децентралізацією, про яку багато говорили з трибун.

«Префекти Президента, за цим проектом, окрім виконавчої та координаційної функції, наділяються державною владою і наглядовою функцією, яка притаманна прокурорам, а не представникам виконавчої влади. Такі префекти стануть узурпаторами та поставлять в залежність від себе усе місцеве самоврядування», – зазначає він.

Відносно змін, котрі стосуються особливостей місцевого самоврядування в Луганській та Донецькій областях, у «Самопоміч» переконані, що вони несуть у собі загрозу суверенітету України.

«Це закладання фундаменту для повзучої федералізації, якої так хоче Росія. А тим, хто говорить, що особливий статус для Донбасу потрібен як демонстрація іноземним партнерам виконання Мінських угод, хочеться нагадати, що Конституція не є об'єктом і предметом дипломатичних переговорів», – наголосив О. Березюк.

Голова фракції додав, що визначати норми Конституції – це виключне право народу самої країни, і не може бути так, щоб хтось зовні диктував її норми.

Відповідаючи на питання щодо можливого виходу «Самопоміч» з коаліції, нардеп зазначив, що це не входить у намір фракції (*Об'єднання Самопоміч* (<http://samopomich.ua/uk-chomu-samopomich-proholosovala-proty-zmin-do-konstytutsiji/>). – 2015. – 16.07).

**Президент може дослухатися до думки Конституційної Комісії, а може зробити свої висновки, це його право.**

Про це заявив під час телемарафону «Україна понад усе» на «5 каналі» Р. Сидорович, народний депутат, «Самопоміч», член Конституційної Комісії.

«Ми не знаємо імен (хто в Адміністрації Президента готував проект щодо децентралізації. – Ред.). Конституційна Комісія створена при Президентові, як консультативний, дорадчий орган. І це право Президента. Президент може дослухатися до думки комісії, а може зробити свої висновки, це його право», – твердить нардеп.

За його словами, було б добре, якби комісія вела роботу при Верховній Раді. Але парламент не зорієнтувався в ситуації.

«Ми дуже хотіли б, щоб комісія була створена при парламенті і тоді процедура розробки проекту виглядала б зовсім інакше, докорінно інакше! Але парламент не спромігся зібрати потрібну кількість голосів. Це все, звичайно, створює певні проблеми в прозорості роботи», – каже Р. Сидорович (*5.ua* (<http://www.5.ua/polityka/Yakby-konstytutsiina-komisiia-bula-pry-parlamentii-ii-roboti-bula-b-dokorinno-inshoiu--nardep-85953.html>)). – 2015. – 1.07).

**Генеральний секретар Ради Європи Т. Ягланд вважає, що особливий статус Донбасу слід згадати в Конституції України, щоб повноцінно втілити мінські домовленості.** Про це він заявив в інтерв'ю DW.

Т. Ягланд висловив думку, що «шлях для децентралізації прокладено» в Україні і висловив сподівання, що Верховна Рада ухвалить відповідні зміни.

«Усі поради Венеціанської комісії були взяті до уваги українською стороною, і ми в Раді Європи дуже високо це оцінили», – зазначив він.

Коментуючи намір лідерів так званих «ЛНР» і «ДНР» провести місцеві вибори на підконтрольних їм територіях не синхронно з рештою України (18 жовтня і 1 листопада, а не 25 жовтня. – Ред.), Генсек Ради Європи нагадав, що в мінських угодах говориться, що місцеві вибори повинні проводитися на основі українського законодавства.

«Те, як ці вибори пройдуть і як вони буду організовані, перебуває у руках сторін-учасниць переговорів у Мінську», – наголосив він.

«Ми не є стороною мінських угод. Ми можемо лише радити Україні, що необхідно

змінити в Конституції для того, щоб імплементувати домовленості, досягнуті під час другої зустрічі в Мінську. Зокрема, пункт про надання особливого статусу Донбасу», – сказав Т. Ягланд.

«Щоб повною мірою реалізувати мінські домовленості, необхідно згадати про це в Конституції, тоді Верховна Рада зможе ухвалити спеціальний закон, який би надавав особливий статус Донбасу», – додав він.

Раніше повідомлялося, що Конституційна Комісія пропонує закріпити в перехідних положеннях Конституції дію закону про особливий режим місцевого самоврядування в деяких районах Донецької і Луганської областей.

«Питання, пов'язане з 11-м пунктом так званих Мінських угод про особливий режим місцевого самоврядування – це буде передбачено в перехідних положеннях. Там буде сказано, що окремим законом визначається (особливий режим), як це зараз є, хоча цей закон недосконалий», – казав член Конституційної Комісії В. Мусяка.

Перехідні положення згодом можуть втратити силу (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/9/7073912/>)). – 2015. – 9.07).

**Президент України П. Порошенко не мав повноважень виносити на «торги» в Мінську питання конституційного устрою країни, що перебуває у виключній компетенції парламенту і народу України.** Про це заявив лідер Радикальної партії О. Ляшко на своїй сторінці у Фейсбукі.

Відповідаючи на публічні звинувачення глави держави партнерів по коаліції у тому, що вони «раптово атакували мій мирний план», О. Ляшко вирішив «нагадати Президенту Порошенку кілька принципових обставин».

По-перше, як зазначив О. Ляшко, «Україна не програвала війни та не підписувала акту капітуляції, щоб дозволяти зовнішнім силам – Москві, Вашингтону, Берліну і Парижу – диктувати нам наш внутрішній устрій та конституційний лад».



«По-друге, якщо “мирний план” президента Порошенка полягає у колінопреклоненому виконанні нав’язаних йому (не Україні!) Путіним-Меркель-Олландом ганебних “мінських домовленостей”, то вкотре наголошую на їхній незаконності та неконституційності. Адже Президент Порошенко не мав повноважень виносити на торги у Мінську питання конституційного устрою країни, що знаходиться у виключній компетенції парламенту і народу України. Зокрема, він порушив межі міжнародних переговорів, встановлені Верховною Радою України ще в квітні 2014 року з метою не допустити під час проведення будь-яких переговорів зовнішнього диктату з питань, що порушують наш суверенітет та незалежність», – зазначає лідер радикалів.

Він також упевнений, що «такий “мирний план” Президента Порошенка має стати предметом розслідування спеціальною тимчасовою слідчою комісією відповідно до ст. 111 Конституції України».

«По-третє, повторення Президентом Порошенком страшилки про Україну, залишену сам на сам із агресором, рівнозначно твердженню, що цивілізовані країни начебто готові повністю відмовитися від міжнародного правопорядку й системи безпеки та занурити світ у хаос насильства і безладу. Безумовно, за нашої власної готовності поступатися, Захід з полегшенням вирішить проблему збройної агресії Росії за рахунок України. І виправдає це тим, що ми самі на це погодилися», – пише О. Ляшко.

Також О. Ляшко абсолютно упевнений, що «якщо ми проявимо силу духу та наполегливість у вимогах дотримання міжнародного правопорядку, то нікуди не дінуться ні США, ні Європа».

Здають слабких, підтримують сильних! – зазначив О. Ляшко.

«Тож, краще б Президент Порошенко ще раз нагадав США про їх зобов’язання перед Україною за Будапештським меморандумом 1994 року про наше ядерне роззброєння, ніж поспішливо міняв текст змін до Конституції вночі передрозглядом у парламенті після зустрічі

із заступником американського держсекретаря. Зрештою, Президент Порошенко прикриває власну безхребетність, слабкодухість та недієздатність у захисті національних інтересів України у цей час важких випробувань цинічними звинуваченнями патріотів у спробах зірвати мир», – резюмував О. Ляшко (*Newsru.Ua* (<http://www.newsru.ua/ukraine/19jul2015/liashkoporohu.html>). – 2015. – 19.07).

**В Украине нет осознания того, что Конституция – это общественная икона.** Об этом заявил автор Конституции Украины, судья Конституционного Суда В. Шишкин в интервью газете «День». «Все это происходит от правовой невоспитанности. Если что-то менять, то очень осторожно. Недаром же мы в 1990-х годах заложили такой сложный порядок изменений в XIII разделе. Разве у американцев не было проблем? У них был и Уотергейтский скандал, когда объявили импичмент президенту Ричарду Никсону. И Биллу Клинтону готовили импичмент», – напомнил он.

По словам В. Шишкина, нинче стоит менять Конституцию только из-за того, что в последнее время очевидная разбалансированность ветвей власти. «Конституция 1996 года все-таки создала сбалансированную власть, другой вопрос, что не все хотели ее придерживаться».

Понимаете, что бы мы ни выписывали, если кто-то с самого начала попытается перетянуть на себя одеяло, то никакие организационные формулы или нормативные акты не остановят этого человека. А вот уже изменения к Конституции 2004 года вызвали некоторую разбалансированность во властном треугольнике: Президент, Кабинет министров, Верховная Рада», – подчеркнул он.

К тому же В. Шишкин рассказал, что он не является сторонником президентско-парламентской формы правления. «Я германофил, поэтому мне больше импонирует немецкая модель – парламентский строй. Там есть федеральный канцлер, есть федеральный президент, есть парламент, и каждый выполняет то, что написано в Конституции – никто не пытается тянуть на себя одеяло и что-то переписывать. В Германии никто не разрушал

основ государственного устройства, как это делается у нас», – отметил он.

По словам В. Шишкина, во время принятия изменений в Конституцию была нарушена процедура. «Уже потом, когда Виктор Ющенко с 2006 года лишился части своих полномочий, он начал выдумывать всевозможные “приемы”. В нынешней ситуации у меня также возникают подозрения – не тем ли самым занимается Петр Порошенко? Поэтому у меня вопрос – те, кто сейчас выписывают изменения, будут ли они потом их выполнять?» – сказал он (*ТСН (http://ru.tsn.ua/politika/ekspert-obyasnil-nuzhno-li-opyat-perepisyvat-konstituciyu-ukrainy-442524.html)*. – 2015. – 26.06).

**«Конституция не должна быть только «договором финансово-политических элит» о правилах игры», отметила уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека на первом заседании Парламентско-общественной платформы на тему: «Конституционная реформа через общественный диалог: совершенствование Основного Закона в свете отечественной конституционной традиции».**

«В конституционном процессе важнейшим является открытый общественный диалог, максимальное привлечение к обсуждению всех общественных групп. Ведь Конституция не должна быть только “договором финансово-политических элит” о правилах игры. Конституция должна стать настоящим новым общественным договором. Договором всех граждан, всех социальных групп о том, как нам всем, таким разным, совместно жить и творить будущее государства», – убеждена В. Лутковская.

Обсуждая представленные во время панельной дискуссии изменения в Конституцию, наработанные Конституционной Комиссией, уполномоченный по правам человека подчеркнула важность неуклонного соблюдения Конституции как каждым гражданином Украины, так и каждым чиновником, политиками, органами местного самоуправления.

«Если люди не будут чувствовать, что Основной закон – это то, что касается каждого,

что это настоящий новый общественный договор, в котором объективно отражена реальность и заложены правила нашей совместной жизни на основе прав человека, то даже самая лучшая Конституция рискует остаться только печатным изданием хороших пожеланий, интересным исключительно финансово-политическим группам в части правил раздела властных полномочий между ними самими», – резюмировала омбудсман Украины В. Лутковская.

В работе Парламентско-общественной платформы принимали участие члены Конституционной Комиссии, народные депутаты Украины, руководители высших судебных органов, представители научного и экспертного сообщества, дипломатический корпус в Украине, представители общественности и СМИ (*E-News (http://e-news.com.ua/show/372581.html)*. – 2015. – 9.07).

**Член Нестеровской группы Е. Глибовицкий заявил, что разногласий по поводу «децентрализации» и «особого статуса» можно было избежать. Об этом сообщил KPUNews эксперт.**

По словам Е. Глибовицкого, общество должно четко понимать, какие изменения были внесены в Конституцию Украины. Перед принятием закона в публичном доступе были лишь отдельные экспертные мнения, но не было общественного обсуждения и публичных дебатов, чтобы украинцы смогли понять суть изменений.

Кроме этого, эксперт утверждает, что этот фактор представляет не меньший серьезный риск, чем действительно плохое содержание законопроекта. Ведь, нет разницы, если у людей лопнет терпение из-за реальной проблемы или надуманной, отметил эксперт (*KPUNews (http://kpunews.com/ru/news/20150716/26417.html)*. – 2015. – 16.07).

**Проект изменений в Конституцию предполагает, что особенности местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определит отдельный закон.**

В доработанном законопроекте предлагается внести в Конституцию норму о том, что статус отдельных районов Донбасса определяется отдельным законом. То есть норму об особенностях местного самоуправления на части территории Донбасса в Конституцию предлагается внести, но конкретный статус будет определен другим законом.

По мнению главы Центра прикладных политических исследований «Пента» В. Фесенко, закон вполне приемлем и не несет политической угрозы. «На мой взгляд, сейчас развернулась дискуссия, которая отражает скорее страхи вокруг этой нормы, нежели ее реальные правовые последствия, – поясняет В. Фесенко. – Те, кто критикует эту норму, считают, что это закрепление в тексте Конституции особого статуса Донбасса. Да, переходные положения – текст Конституции, но подчеркиваю, что особый порядок местного самоуправления в отдельных районах – это не особый статус Донбасса, и будет регулироваться законом, а не Конституцией. Это написано черным по белому. Когда некоторые политики говорят, что это Конституция, они либо проявляют некомпетентность, либо откровенно врут, либо проявляют свои фобии и страхи».

Также политолог рассказал, что подобное изменение связано с Минскими договоренностями. «Это не имеет никаких прямых последствий, если бы этот особый статус был записан в разделе местного самоуправления, тогда это была бы прямая норма Конституции. А так лишь упоминается, что статус тех территорий будет определяться законом», – рассказал В. Фесенко.

Также, по прогнозам политолога, пока не будет завершена война и оккупированные территории не будут переданы под управление Украины, никакой особый порядок местного самоуправления там вводиться не будет. «Конституция отсылает к закону, который может быть принят, пересмотрен, изменен простым большинством голосов, – говорит В. Фесенко. – Пока не будет компромисса по местным выборам на оккупированных территориях, а особый порядок о местном самоуправлении может быть только после выборов, пока не

будет контроля Украины, эта норма, как и этот закон, работать не будет» (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/politiki-otkrovenno-vrut-ili-pokazyvayut-svoi-strahi-politolog-o-zakone-pro-decentralizaciyu-632277.html>). – 2015. – 16.07).

**Преподаватель Киево-Могилянской бизнес-школы В. Пекар заявил, что для оккупированного Донбасса, по сути, предлагается «федерализация», но называется она «особый статус». Об этом сообщил ИА «ВЕСТИУА» эксперт.**

По словам В. Пекара, внесение подобных изменений в Конституцию Украины – не простой вопрос, но для себя нужно отметить несколько факторов. Первый – Конституцией не торгуют, так как это стратегическая вещь и ей нельзя закрывать тактические проблемы. Второй фактор – Донбасс может иметь только три статуса: или это часть Украины, или отсоединяется, или признается временно оккупированной территорией.

Кроме этого, по словам эксперта, в законе не написано слово «федерализация», но по сути предлагается именно это. Свои суды, прокуратура, милиция, своя социальная, экономическая и культурная политика (*Вестнук* (<http://vestiua.com/ru/news/20150717/68184.html>). – 2015. – 17.07).

**Закон о специальном статусе Донбасса противоречит как действующей Конституции, так и модели Конституции, предложенной Президентом. Об этом в эфире украинского телеканала сообщил бывший министр юстиции Р. Зварыч.**

По его словам, тут украинцы попадают в ловушку, ловушку которую нам приготовили, когда Путин и Россия требуют, чтобы мы федерализировались, либо предоставили специальный статус Донбассу. Специальный статус для Донбасса был внесен, когда был принят соответствующий закон, который сейчас действует. Он противоречит Конституции, так как он и будет противоречить той конституционной модели, которую внес Президент, заявил Р. Зварыч (*Вестнук* (<http://vestiua.com/ru/news/20150702/67601.html>). – 2015. – 2.07).

**Фракція Об'єднання «Самопоміч» ініціює збір підписів під альтернативним законопроектом про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади.** Про це повідомив голова фракції О. Березюк.

Законопроект є альтернативним до проекту, внесеного Президентом України. Він передбачає, що адміністративно-територіальний устрій України складають громади, райони та регіони. Територія України поділена на громади, які є первинною ланкою місцевого самоврядування, і наділяються землею.

Органами місцевого самоврядування, відповідно до документа, на рівні громади є виборні голова громади та рада громади, а також виконавчий орган ради громади, який формується радою громади і є відповідальним перед нею. На рівні районів та областей будуть районні та обласні ради, які обиратимуть відповідні виконкоми.

Районні й обласні державні адміністрації у цьому проекті змін до Конституції запропоновано ліквідувати.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначені, відповідно до принципу субсидіарності, тобто здійснюють усі повноваження, які, відповідно до закону, не належать до повноважень органів державної влади.

Центральну владу на місцевому рівні уособлюють державні урядники, підпорядковані Кабміну. Вони здійснюють нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування та координацію між територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Уряд здійснюватиме контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування в такий спосіб: державні урядники будуть уповноважені оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування до суду, Верховна Рада України за поданням Прем'єр-міністра буде уповноважена припиняти повноваження органів місцевого самоврядування, якщо вони порушили Конституцію України.

За словами депутатів фракції, пропонувані зміни базуються на напрацюваннях експертів-конституціоналістів та враховують позицію фракції.

Ці зміни, переконані в «Самопомічі», разом із пропозиціями Президента мають стати предметом обговорення в парламенті, відповідно до вимог коаліційної угоди.

Детальніше ознайомитися з проектом можна тут: [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2015/07/decentralizacia\\_OS.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2015/07/decentralizacia_OS.pdf) (*Об'єднання Самопоміч* (<http://samopomich.ua/uk-samopomich-pochynaje-zbir-pidpysiv-pid-alternatyvnym-proektom-zmin-do-konstytutsiji/>). – 2015. – 10.07).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

**В. Гройсман, Голова Верховної Ради, голова Конституційної Комісії**

### Популізм чи Конституція і реформи?

**1** липня до Верховної Ради надійшов проект змін до Конституції у частині децентралізації, поданий Президентом України П. Порошенком

Я вважаю, що це історична подія. Реформа децентралізації, за яку марно боролись практично усі роки незалежності України, реформа, яка проводить водорозділ між нашим радянським і пострадянським минулим, ніколи не була так близько до того, щоб пройти точку неповернення.

Ми за крок до цієї межі і сьогодні від нас, представників провідних політичних сил, критично залежить – ми зробимо цей крок чи знову відступимо, можливо, на роки.

Я боровся і буду боротись за цю реформу до тих пір, поки не досягну результату. Протягом останніх півтора року я брав участь у численних дискусіях в різних кабінетах і різних аудиторіях, настійливо переконуючи посадовців, політиків, журналістів, звичайних громадян у необхідності цієї реформи.

Ми провели не одну годину в дискусіях з вітчизняним і зарубіжними експертами у пошуку шляхів, як реально втілити її в життя.

За короткий час чимало вдалось зробити – і у сфері фінансової децентралізації, і у сфері передачі повноважень місцевому самоврядуванню, і у сфері формування його територіальної основи. Кожен наш крок викликав опір – де більший, де менший. Щоб добитись прийняття закону про децентралізацію у сфері архітектурно-будівельного контролю довелось витратити майже рік. За те, щоб запустити механізм формування спроможних громад, боролись майже півроку. Зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, завдяки яким місцеві бюджети уже отримали суттєвий плюс, намагались зламати не один раз.

Але ми йшли вперед і продовжуватимемо йти вперед. Тому мене зовсім не дивує те, що чим ближче ми підходили до підготовки змін до Конституції, тим голоснішими ставали голоси критиків. Я ще повернусь до того, звідки ця критика береться. Але спочатку по суті тих закидів, які сьогодні звучать.

Показово, що критика жодним чином не стосується тих положень, заради яких, власне, і робляться зміни – чіткої фіксації в Конституції засадничих принципів місцевого самоврядування, таких як субсидіарність, повсюдність, фінансова самодостатність, ліквідації обласних та районних адміністрацій і передачі повноважень виконавчим комітетам відповідних рад. Це означає, що ці положення Конституційною Комісією виписані якісно, і реформа має досягти своєї мети. А якщо тут навіть і були б можливості вдосконалення, то опонентам зовсім не цікаво про це говорити.

Мішень вибрана інша. Практично усі критичні зауваження, які звучать як з боку представників сьогоднішньої опозиції, так і з боку деяких представників коаліції, як не дивно, майже співпадають і стосуються префектів – нового інституту, який запроваджується у системі влади в Україні. Усе, що нове і незвичне, сприймається людьми обережно. І, власне, саме цим і намагаються скористатись ті, хто намагається знайти аргументи проти запропонованих змін Конституції. Не буду

дискувати щодо назви цієї інституції. Своя правда є як у тих, хто наполягає на цій назві, так і у тих, хто пропонує назву «державний урядник». Але, як на мене, важливіша суть.

Що, немає корупційних ризиків на місцевому рівні? Ризиків зловживання своїм положенням? Прийняття неправомірних рішень? Вони є навіть у розвинутих європейських країнах, а у нас і поготів.

Поясню логіку запровадження інституту префектів. Децентралізація означає буквально передачу повноважень і відповідних їм ресурсів зверху вниз. Міжнародний досвід свідчить, що тільки так можна добитись справжнього підвищення якості життя людей і вирішення їх повсякденних проблем. Немає іншого шляху і для України, якщо ми хочемо зробити її успішною країною. Але передача повноважень і фінансів органам місцевого самоврядування має бути збалансована механізмами контролю і відповідальності перед людьми і перед законом. Ось тут і з'являються префекти з контрольно-наглядовими функціями.

«Це ж утиск місцевого самоврядування. Нагляд за органами місцевого самоврядування неприпустимий!» – негайно реагують опоненти. «Ми за реформу місцевого самоврядування, але без префектів». Хочу послатись на документ, до якого апелює чи не кожен, хто говорить про децентралізацію. Стаття 8, п. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування говорить: «Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів». Жодних застережень щодо неприпустимості нагляду! Мова йде лише про його рамки.

Читаємо в проекті змін до Конституції, запропонованому Конституційною Комісією. Ст. 119 «Префект на відповідній території здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування». Чи не слово в слово з Хартії?!

Справжня децентралізація, яка запроваджується змінами до Конституції, – безпрецедентний крок у нашій історії. Але ми не перші, хто стає на цей шлях. Саме тому уважне

вивчення міжнародного досвіду корисне, щоб звіряти з ним кроки, які ми робимо. Практично в усіх країнах з розвинутим місцевим самоврядуванням існують створені державою органи нагляду за місцевим самоврядуванням з метою «забезпечення дотримання закону та конституційних принципів». Що, немає корупційних ризиків на місцевому рівні? Ризиків зловживання своїм положенням? Прийняття неправомірних рішень? Вони є навіть у розвинутих європейських країнах, а у нас і поготів. Інститут префектів покликаний забезпечити те, щоб децентралізація не привела до безконтрольності і розбалансування держави. Це абсолютно європейська практика і, можливо, запозичене іноземне слово і краще для розуміння того, що це зовсім не «українське ноу-хау», як дехто намагається це подати.

Тепер щодо питання, хто ж повинен призначати префектів і кому вони мають бути підпорядковані. Можна скільки завгодно критикувати нашу Конституцію в тому вигляді, в якому вона діє сьогодні. Уточнення щодо розподілу повноважень у трикутнику «Президент – уряд – парламент» – одне з ключових питань, яке у порядку денному роботи Конституційної Комісії.

І ми до нього повернемося. І будемо гаряче дискутувати. Але ми саме тому і розділили зміни до Конституції на декілька етапів, щоб не гальмувати реформи, які на часі, і які слід запускати невідкладно. І паралельно продовжувати працювати над тими питаннями, які потребують більш глибоких і тривалих дискусій. Те рішення, яке схвалене Конституційною Комісією, не порушує баланс влад і повністю відповідає розподілу повноважень між урядом і Президентом. Саме на цьому наголосив під час свого виступу у Венеційській комісії А. Делькам, один з експертів, який готував попередній висновок.

Шановний європейський експерт наголосив, що будь-яке рішення, яке виключає з процесу Президента або Кабінет Міністрів, протирічить діючій Конституції України. Більше того, за логікою діючої Конституції, префектів мав би призначати Президент одноосібно, бо саме «Президент України є гарантом державного

суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (ст. 102).

Але на префекта покладаються не тільки контрольні-наглядові, але й координаційні функції, які уже відносяться до системи виконавчої влади. «Префект на відповідній території ... координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм» (ст. 119). Тому й був запропонований механізм, який зберігає баланс гілок влади і діє й сьогодні при призначенні голів місцевих адміністрацій – призначає і звільняє префектів Президент, але за поданням Прем'єр-міністра. Де тут, вибачте, узурпація?

І тепер про останнє, можливо, саме те, чим лякають найбільше. У запропонованих змінах передбачено: «У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акту, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акту з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради». І далі: «У разі визнання Конституційним Судом України акту голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку» (ст. 144). Навмисно наводжу ці слова повністю, щоб запобігти зайвим спекуляціям, оскільки їх і так предостатньо.

Був запропонований механізм, який зберігає баланс гілок влади і діє й сьогодні при

призначенні голів місцевих адміністрацій – призначає і звільняє префектів Президент, але за поданням Прем'єр-міністра. Де тут, вибачте, узурпація?

На відміну від деяких наших експертів, європейські не бачать жодних застережень проти таких норм. Читаємо коментар Венеційської комісії: «Здається цілком обґрунтованим, що Президент України, як гарант Конституції та місцевого самоврядування, повинен мати повноваження втручатись – більш швидко і ефективно, ніж Верховна Рада – коли органи самоврядування перевищують свої конституційні та правові повноваження та чинять загрозу суверенності, територіальній цілісності або національній безпеці держави».

Наголошу, що мова йде про надзвичайні загрози. Про ризики сепаратизму в нинішніх умовах сказано чимало і з необхідністю їм протидіяти усі нібито погоджуються. Під сумнів ставиться лиш те, що така надзвичайна норма має бути в тілі Конституції. Пропонується, якщо і вводити її, то лише як тимчасову. Бо нібито це «українське ноу-хау» і такого немає в жодній європейській конституції.

Дозволю собі не погодитись. Звернемося до досвіду Польщі, яка приймала свою Конституцію в умовах відсутності навіть натяків на сепаратизм. Стаття 171, п. 3 Конституції Республіки Польщі говорить: «Сейм за поданням Голови Ради Міністрів може розпускати ... орган територіального самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію чи закони».

Аналогічні механізми передбачені і в інших європейських країнах. Хто наділяється такими повноваженнями у різних країнах – залежить від їх розподілу між гілками влади. Висновок Венеційської комісії з приводу того, що у нашому випадку це повноваження Президента, наводився вище.

Я б ще звернув увагу на низку позицій, які наші критики взяли б відразу на щит, якби щось подібне до формулювання польської Конституції з'явилось би у нас. Слова «грубо порушує» вони б негайно визнали такими, що допускають різні тлумачення і можуть бути підставою для зловживань. Також під сумнів були б поставлені повноваження Сейму чи Голови Ради Міністрів,

а не судової влади, кваліфікувати порушення Конституції чи законів.

То ж виписаний нами механізм виглядає не тільки абсолютно схожим на польський, а навіть, чи не більш збалансованим. Президент у таких випадках не діє одноосібно, як це намагаються подати. Визначена роль Конституційного Суду, визначена роль Верховної Ради, саме якій і відведено (як і у Польщі!) роль останньої інстанції.

І завершу цей аналіз посиланням на оцінку Генсека Ради Європи пана Ягланда: «Я вітаю конституційні зміни щодо децентралізації, ухвалені вчора (26 червня) українською конституційною комісією. Ці зміни відповідають рекомендаціям Венеційської комісії, конституційних експертів Ради Європи».

То ж виникає питання. З яких мотивів критики змін до Конституції поширюють міфи, які не відповідають дійсності? Чому посилання на європейські документи і європейську практику носять у них вибірковий характер – про це говоримо, а це замовчуємо?

Не будемо гадати, причини у кожного свої. Небезпечно те, що зброя у всіх них одна – популізм. Безвідповідальна риторика, яка апелює до простих людей, їхніх надій, страхів з однією метою – завоювання популярності. Реально ж, виступаючи на словах борцями за «справжню децентралізацію», вони свідомо чи по нерозумінню намагаються торпедувати проведення реформи децентралізації.

Варто було б задуматись над питанням, кому вигідно? Кому сьогодні вигідно не допустити проведення абсолютно європейської реформи місцевого самоврядування?! Кому вигідно зривати інші європейські реформи в Україні? Кому сьогодні вигідно воювати з Україною зброєю популізму?! Відповідь очевидна...

Але я твердо переконаний, що, незважаючи на усі спекуляції, цю реформу вже не зупинити. Ми маємо, врешті-решт, підвести ризику між нашим пострадянським минулим з його централізованою неефективною організацією влади і зробити крок до успішної європейської України (*В. Гройсман. Популізм чи Конституція і реформи?// Офіційний портал Верховної Ради України (<http://portal.rada.gov.ua>). – 2015. – 6.07).*

**О. Сироїд, віце-спікер ВР, член Конституційної Комісії, що входить до робочої групи з питань децентралізації та судової реформи**

## **Взаємодія з окупованими територіями – це стікання кров'ю** (Інтерв'ю)

**К**оли у вересні минулого року ми зустрічалися з юристом О. Сироїд, тоді – директором Української правничої фундації та членом РПР, на питання навіщо вона йде у велику політику, О. Сироїд діставала з дамської сумочки Конституцію.

Це був її головний аргумент.

«В Україні дуже мало людей-конституціоналістів, які розуміють Конституцію як суспільний договір, і які розуміють довгострокові наслідки таких проєктів як децентралізація», – пояснювала тоді вона.

Здається її головна битва програна.

Минулого тижня глава Конституційної Комісії, спікер ВР В. Гройсман представив Венеційській комісії текст проєкту змін до Конституції України.

Комісія схвалила зміни до української Конституції, хоча і зробила деякі зауваження.

Президент радісно заявив: «Цей варіант конституційних змін в частині децентралізації повністю відповідає Європейській хартії».

О. Сироїд, віце-спікер ВР, член Конституційної Комісії, що входить до робочої групи з питань децентралізації та судової реформи, обурилась та написала пост у Фейсбуці.

Тепер вона – головний критик змін до Конституції, які ініціював Президент. Віце-спікер вважає, що нові поправки до Конституції призведуть лише до посилення президентської влади.

Ми зустрічаємося з віце-спікеркою недільного ранку в одному з кафе біля Дніпра. Цю зустріч ініціювала сама О. Сироїд.

Зараз вона шукає будь-які способи вплинути на дві ключові поправки – до Конституції і статус Донбасу.

«Настя, я вам тут наговорила на три строки...», – жартує вона. «Оксана, на три строки в парламенті», – жартує «Українська правда».

– Ви розкритикували поправки до української Конституції, яку схвалила Венеційська комісія. Чому?

– Процес змін до Конституції є жорстко зманіпульований.

Є Конституційна Комісія, створена Президентом, яку очолює Голова Верховної Ради В. Гройсман. Конституційна Комісія працює у форматі трьох робочих груп: група з питань децентралізації, група з питань судової реформи і група з питань прав людини.

Я працюю у двох групах: у групі з питань судової реформи і в групі з питань децентралізації.

Найважливіша зараз річ – це частина, яка стосується децентралізації. Тому що там закладено дуже багато підводних каменів, які можуть становити небезпеку для української державності.

У документі є закладені речі, які не мають нічого спільного з децентралізацією. Там радше йдеться про «доцентралізацію» влади.

– Що ви маєте на увазі під «доцентралізацією»?

– Проблема є в кількох вимірах. По-перше, баланс влади в новій Конституції не покращується, він погіршується.

Уряд не має повноти виконавчої влади. Тобто ця виконавча влада підірвана повноваженнями президента як інституту. Я не кажу про подання кандидатури Прем'єра.

Але те, що Президент має повноваження призначати, фактично подавати двох міністрів самостійно – це фактично робить тих двох міністрів поза площиною відповідальності уряду.

Там, де діють парламентсько-президентські республіки, наприклад, у Польщі – поляки відмовилися, їм було також важко, президент відмовився від таких повноважень

Друга річ – це повноваження уряду самостійно формувати представництво



державної влади на місцях. Сьогодні ми маємо місцеві адміністрації – обласні районні державні адміністрації, їх голів призначає президент за поданням уряду.

Фактично це позбавляє уряд можливості впливати на здійснення своїх повноважень на місцях. Бо на місцях керують люди, які підпорядковані президенту. Так було з 1996 р. І це не змінюється.

Розумієте, коли люди будуть вимагати відставки уряду, вони ж не будуть звільняти за політику на державному рівні, вони будуть вимагати його відставки через те, що нічого не робиться на місцях. А уряд не має можливості на це вплинути.

– *Володимир Гройсман пояснює, що на місцях є дві влади: є влада місцевого самоврядування і державна. Так от, державна влада має слідувати за тим, щоб влада місцевого самоврядування не виходила за межі повноважень, визначених законом. А друге – забезпечувати впровадження того, що вирішив уряд. У чому проблема?*

– Проблема не в конкретному президенті, а в інституті президентства, який непідконтрольний парламенту, але в той же час здійснює контроль за роботою виконавчої влади на місцях.

Згідно з новими змінами, президент буде призначати префектів. Тобто він забирає частину виконавчої влади, яка стає непідконтрольна парламенту. Ось у цьому небезпека.

Якщо ми не задоволені діяльністю префектур, ми ніяк не може на це вплинути. Тому що де-факто за їх діяльність відповідає президент, а він непідконтрольний парламенту.

– *Тоді виникає питання, як Венеційська комісія схвалила ці поправки?*

– Венеційська комісія виявилася дуже непослідовною у своїх висновках.

Ще минулого року, коли Президент подавав схожі зміни, висновки Венеційської комісії були набагато критичніші. Але чомусь в цьому році висновки, які вони озвучували під час засідання Конституційної Комісії і після, виявилися різними. Вони поставилися дуже толерантно до того, до чого раніше ставилися дуже критично.

І у мене до них також великі питання.

Наприклад, представники Венеційської комісії під час розмови зі мною говорили про можливість надання автономії окупованим територіям у межах Конституції України.

На що моя відповідь була категоричною, що право змінювати Конституцію – це право українського народу і українська Конституція ніколи не буде заручником міжнародного тиску, бо це просто приниження українців

– *Що взагалі пропонується цими змінами до Конституції?*

– По-перше, пропонується, щоб органи місцевого самоврядування, їхні повноваження достроково міг припинити президент і замість цього призначити пряме президентське правління строком до півроку.

– *Можливо це робиться для того, щоб припинити будь-які сепаратистські настрої?*

– Так, є така теза – дець почався сепаратизм в якійсь раді, яка проголосила якусь свою незалежність, і президент одразу припиняє їхні повноваження.

Але чи ми були свідками багатьох покарань за сепаратизм впродовж останнього року? А за це відповідають СБУ та прокуратура, які також підконтрольні президенту.

При цьому пропозиція є така, щоб всю виконавчу владу на місцях також формував президент.

Тобто президент далі буде призначити префектів в областях і районах, за поданням уряду, але звільняти самостійно – це пропозиція. І президент може припинити достроково повноваження органів місцевого самоврядування і призначити своє пряме правління.

– *Тобто громади та органи місцевого самоврядування будуть підпорядковані фактично президенту?*

– Фактично так. Президент може мати повноваження достроково припинити повноваження органів місцевого самоврядування у трьох випадках.

У випадку виходу їх за межі повноважень, які порушують національну безпеку, територіальну цілісність і суверенітет. Але у таких випадках, поки не будуть призначені вибори, то пряме

правління повинно забезпечуватися урядом, а не президентом.

Якби ці повноваження достроково розпускати органи місцевого самоврядування були в Януковича під час Майдану, то всі органи місцевого самоврядування, які підтримували тоді громадський рух по всій Україні, були розпущені би за один день і призначене пряме президентське правління.

У той час, коли президент має величезний обсяг повноважень, він не має жодної фактично підзвітності. Є тільки імпичмент, який є абсолютно недієвий. Так він був закладений з 1996 р.

Я жодним чином не заперечую, що ми можемо наділяти президента більшим обсягом повноважень. Але тільки за умови більшої відповідальності його перед парламентом.

*– Ви також самовіддано критикували судову реформу, написану президентською командою за те, що президент залишає за собою право призначати суддів, а ви тоді пояснювали, чому важливо вивести їх з політичного впливу. Тим не менш, вам вдалося відстояти небагато, але в цілому ви програли цю битву. Зараз як оцінюєте шанси?*

– Фактично, всі повноваження президента, які були початково в президентському законі про судову владу, вони збереглися.

Більше того, сьогодні в рамках обговорення змін до Конституції планується цю владу закріпити у Конституції. І це також величезна маніпуляція. Тому що ці повноваження не є притаманними для президента.

Якщо ми говоримо про церемоніальне призначення суддів, так. Але не переведення, не звільнення, не ліквідація судів – це те, що не може належати президенту. Проти цього виступає дуже обмежена кількість людей. Але щоб ви знали, хто це відстоює – це відстоюють самі судді.

Це не я програю. Це програє суспільство. Я намагаюся донести до суспільства ризики. Я не критикую президента. Мені важливо пояснити людям, який стан речей і куди ми рухаємося.

Ця «доцентралізація» йде не тільки в розділі органів місцевого самоврядування. Вона також йде в розділі судової влади.

*– Яку позицію займає «Самопоміч» щодо конституційних змін?*

– Ми не можемо поки мати позицію. Текст змін був розданий у момент голосування. Як голосували люди, які не бачили цього тексту?

Між тим, як роздали текст і моментом голосування, минула година. Людина, яка не працювала з цим документом, не може осилити цей текст. Ми будемо обговорювати подальший план на фракції.

Фракція підготувала пропозиції стосовно змін до Конституції: запровадження інституту державних урядників, відповідальних перед урядом; припинення повноважень виборних органів місцевого самоврядування необхідно привести до демократичних стандартів; механізм, відповідно до якого парламент конституційною більшістю зможе прийняти рішення про наявність чи відсутність потреби в запровадженні особливостей для будь-яких територій. Ці пропозиції надіслали Президенту (на момент публікації. – Ред.).

*– У вас же непрості стосунки з Гройсманом із самого початку склалися?*

– Я такі речі не персоніфікую. Я від самого початку була відкрита і є відкрита для будь-якої добросовісної співпраці.

У мене немає в межах роботи, тим більше такої роботи, як політика, жодних упередженостей, симпатій, антипатій. Тому що є дуже важливі речі, які треба робити.

*– У контексті Конституції і закону про вибори хочеться зрозуміти ситуацію по Донбасу?*

– Я думаю, що ми маємо зараз три основні загрози. Це загроза, пов'язана зі статусом окупованих територій Донбасу, Конституція, і місцеві вибори.

Вони дуже сильно взаємопов'язані між собою. Це такий вузол.

Ми наче в тиші, тобто ніхто нічого не обговорює. Але що відбувається?

Я думаю, що йде обговорення можливості проведення місцевих виборів на окупованих територіях, хоча публічно про це майже ніхто не говорить. Це потрібно Росії для того, щоб інтегрувати ці території, щоб повісити їх на бюджет України.

По-друге, фактично легітимізувати всіх цих бойовиків, це всеросійське військо – легітимізувати цих російських найманців в Україні. Цього допустити не можна. На окупованих територіях не може йтися про жодні місцеві вибори. Ви ж самі їздили, ви повинні розуміти стан речей. Хто там буде кого вибирати?

Коли політики-іноземці мені кажуть, що треба, щоб просто політичні сили українські знайшли сильних кандидатів, то я питаю: «Сильні – це як? На танку?» Уявити собі вільні вибори там неможливо. Ми сьогодні маємо ту тонесеньку лінію, лінію зіткнення, яка захищає нас від вірусу, пандемії російської пропаганди і безчинства так званих ДНР і ЛНР.

Як тільки ми призначаємо вибори на цих окупованих територіях, ми оцей вірус і аразу поширюємо на всю територію країни.

Ви ж розумієте, як швидко вони інтегруються, як швидко вони зайдуть до органів державної влади.

*– Ви розумієте, чому президент може йти на такі поступки?*

– Тому що це озвучується таким чином, що це є частиною Мінських домовленостей, що повинні відбутися місцеві вибори на окупованих територіях. Причому до того часу, як будуть звільнені ці території.

Бо наша позиція є така, що вибори на окупованих територіях можуть бути проведені тільки якщо повністю виведені російські війська, повністю відновлено контроль за кордоном, відновлено діяльність українських органів влади – міліція, суди і так далі, відновлено діяльність українських політичних партій там, ну, і далі медіа та спостерігачі. Тоді ми можемо говорити про вибори.

Що вимагає Росія? Вимагає, щоб просто були вибори. А частина міжнародної спільноти каже, що якщо будуть міжнародні спостерігачі, то цього достатньо, щоб провести вибори.

Беззастережно, що цього допустити не можна. Я думаю, що всі це розуміють. Ми не можемо з цим загравати. Бо якщо не дай Боже, ми це зробимо, ми втратимо державність і світ про нас забуде.

*– Всі критикують це. Але там також є наші люди. Що з цим робити?*

– Треба вести перемовини з міжнародними організаціями, але з позиції сторони сильної. Нам слід казати про те, що у зв'язку з недотриманням статуту ООН, у зв'язку з тим, що був порушений Будапештський меморандум, ми сьогодні маємо цю інфекцію.

Поки ми будемо виправдовуватися, що там наші люди, що для багатьох наших підприємств це єдиний ринок збуту і навпаки, що для тих підприємств торгівля з Україною – це єдиний ринок збуту, ми будемо спливати кров'ю.

У цьому треба чесно собі зізнатися. Жгут накласти і уявити, що цього немає. І будувати, відбудувати економіку з цієї межі. Навіть ті підприємства, які мають ринок збуту на окупованих територіях, якщо вони перелаштуються, вони швидше стануть успішними, ніж постійно намагатися знаходити способи цієї взаємодії з окупованими територіями.

Взаємодія з окупованими територіями – це все стікання кров'ю.

Наш спосіб їх повернення – це успіх. А поки ми будемо мати цю взаємодію – це взаємодія з чорною дірою. Ми ж розуміємо, що там немає юрисдикції нормальної, там немає державних органів.

*– Президент приходить до вас на засідання фракції? Він особисто переконує вас голосувати за свої законопроекти?*

– Президент час від часу має зустріч з радою коаліції, коли необхідно підтримати те чи інше голосування. Є формат, в якому президент працює – це Нацрада реформ, де присутні і голови комітетів і лідери депутатських фракцій. У нас, як фракції, тільки один раз була зустріч з президентом.

*– Будучи віце-спікером, Ви відчуваєте різні центри впливу? Взагалі, як Вам працюється?*

– Пам'ятаєте, було голосування по Укрнафті, коли ми чотири місяці ми не могли проголосувати, щоб обмежити вплив олігарха Коломойського на держпідприємство. Пам'ятаю, як під час голосування до мене підійшов один депутат і каже: «Ну ти розумієш, що мені доведеться ходити в бронезилеті».

Що мене ще шокувало – це голосування за законопроект «право на справедливий суд».

Законопроект був напрацьований командою президента. Ми працювали над поправками, їх було більше тисячі, а профільний комітет засідав півгодини. Тобто ніхто навіть вникати не мав наміру. Депутати не бачили текст, за який голосували, крім кількох людей, які читали остаточну версію.

– Вас не лякає таке ставлення законодавців?

– Не лякає. Це закономірний процес. Тому що ми все ще переживаємо у владі людей з минулої епохи.

– Як ви вважаєте, процес деолігархізації почався? Чи це тільки імітація?

– Треба дивитися реальності в очі і називати речі своїми іменами. І тоді з цим можна буде впоратися.

Олігархи повинні розуміти, що якщо вони хочуть ще через десять років бути успішним у цій країні, то все, що їм залишається – це стати власниками великого бізнесу, і жити за правилами. Через це проходили всі держави. Тільки хтось 100 років тому, деякі тільки зараз.

– Оксано, є така думка, що «Самопоміч» – теж проект Коломойського. Як ви до цього ставитеся?

– Я не знаю, як це коментувати. У нас є стереотип, що всі політичні сили маніпулюються однією людиною. Такі питання змушують виправдовуватися. А я не розумію, чому. Я жодного разу не стикалася з тим, щоб у мене виникла підозра до людей, з якими я працюю у фракції.

Чому ніхто не може уявити, що люди могли об'єднатися заради чогось більшого, а не заради досягнення матеріальних цінностей? Я думаю, такі чутки запускаються технічно.

– Чи з'явилася у «Самопоміч» стратегія щодо місцевих виборів, які пройдуть в жовтні?

– Там, де у нас є якісні люди, партія піде на вибори. Там, де наших людей немає, не піде. Вибори – це шанс. Треба дати людям на місцях можливість вибрати того, в кого вони вірять.

І на мій погляд, дуже безвідповідально під політичними шапками і франшизами проводити в парламент людей, які не мають відношення до тієї чи іншої громади. (Наприклад, в 205 окрузі в Чернігові, де балотується Г. Корбан. – Ред.)

– Нещодавно був скандал щодо голосування «Самопоміч» по Наливайченку, экс-голови

СБУ. Була оприлюднена смс, в якій йшлося, що Андрію Садовому пропонують в обмін на голосування проти экс-глави СБУ...

– Це також була маніпуляція.

Я думаю, що це було зроблено навмисно, щоб відволікти увагу від закону про вибори, від обговорення більше важливих речей. До речі, автор смс-ки, депутат Сергій Висоцький потім вибачився.

Валентин Наливайченко – надзвичайно харизматичний чоловік, розумний, досвідчений, цього ніхто не може заперечити. Але треба говорити про його професійність і ефективність на цій посаді. Ми не оцінюємо його як людину.

Перед тим як прийняти рішення по голосуванню за Наливайченка, ми запросили його на фракцію «Самопоміч».

Він прийшов, півтори години задавали йому запитання, після цього півтори години обговорювали те, що він представляв.

Вже колишній голова СБУ приніс звіт, який він назвав звітом розслідування злочинів на Майдані. Також документ, який був надісланий у Генпрокуратуру в день, до речі, коли він до нас прийшов. От ми дослідили ці два документи. Інажаль, це все фарс. Ці документи свідчать про абсолютну неспроможність системи і неспроможність ані СБУ, ані Генпрокуратури, ані МВС...

Його призначили для того, щоб він змінив ситуацію. Коли йдеться про розслідування злочинів на Майдані, то перше, що я б хотіла почути від голови СБУ і в принципі від СБУ – це розслідування стосовно ролі самої СБУ під час злочинів на Майдані.

Ми так і не почули відповіді на це запитання, а також на запитання про те, скільки у нас є кримінальних справ за статтею «тероризм, участь у терористичній діяльності». Ви знаєте, що не відкриваються справи за статтею «тероризм» навмисно? Тому що потім ці люди не можуть бути амністовані. А відкриваються за незаконне володіння зброєю, або незаконну участь в воєнізованих формуваннях.

– Чи не здається Вам дивним, що фактично сьогодні депутати голосують за урядові законопроекти та президентські. Що вони позбавлені фактично своєї головної функції – законодавчої.

– Часто порядок денний та процес голосування побудований так, щоб не було часу якісно працювати з законопроектами, вникати.

Навіщо, наприклад, було «гнати» закон про судоустрій і статус суддів? Ми що, бачимо ефективно його впровадження? Чому закон про вибори тягнули до останнього моменту? Я впевнена, що це робиться навмисно, щоб не було якісного процесу обговорення.

Але це принизливо, коли так маніпулюють і депутатів заганяють в кут.

– Чим відрізняється принципово нинішній парламент від парламенту попереднього

скликання? Ви відчуваєте якісь якісні зміни у процесі законотворення? Тому що у минулі роки процес законотворення в країні фактично було зруйновано...

– Минулий я спостерігала збоку. Цей – зсередини. Оцінювати складно. Можу точно сказати, що нам ще дуже далеко до того моменту, коли ми можемо назватися Парламентом з великої літери. Це поки тільки зародок парламенту (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/articles/2015/07/2/7073079/>)). – 2015. – 2.07).

## Версія Проекту Конституційної Комісії II Розділу Конституції з пропозиціями В. Речицького станом на 17 липня 2015 р.

### ЗМІСТ РОЗДІЛУ II

- Стаття 21. Гідність людини
- Стаття 22. Право на вільний розвиток особистості
- Стаття 23. Право на життя
- Стаття 24. Заборона катування
- Стаття 25. Заборона рабства і примусової праці
- Стаття 26. Право на свободу і особисту недоторканність
- Стаття 27. Право на повагу до приватного і сімейного життя
- Стаття 28. Право на шлюб
- Стаття 29. Права дитини
- Стаття 30. Свобода думки, совісті і релігії
- Стаття 31. Свобода вираження поглядів
- Стаття 32. Свобода зібрань та об'єднання
- Стаття 33. Право брати участь в управлінні державними та громадськими справами
- Стаття 33-1. Право на належне врядування
- Стаття 33-2. Право на доступ до публічної інформації
- Стаття 34. Право на освіту
- Стаття 35. Право власності
- Стаття 36. Про культурну спадщину
- Стаття 37. Стаття 37. Право на житло
- Стаття 38. Право на достатній рівень життя (вилучене)
- Стаття 39. Про громадянство
- Стаття 40. Право на притулок
- Стаття 41. Рівність конституційних прав та рівність перед законом
- Стаття 42. Заборона дискримінації
- Стаття 43. Рівність у правах жінок і чоловіків
- Стаття 44. Право на соціальний захист
- Стаття 45. Право на професійну діяльність та право на працю
- Стаття 46. Право на страйк
- Стаття 47. Право на підприємницьку діяльність
- Стаття 48. Захист прав споживачів
- Стаття 49. Право на охорону здоров'я
- Стаття 50. Право на безпечне довкілля
- Стаття 51. Право на звернення (перенесено до статті 33-1)
- Стаття 52. Свобода пересування і проживання
- Стаття 53. Невідчужуваність і непорушність прав людини
- Стаття 54. Право на справедливий суд
- Стаття 55. Презумпція невинуватості
- Стаття 56. Невиконання злочинних розпоряджень і наказів
- Стаття 57. Право не бути повторно засудженим
- Стаття 58. Відмова давати показання щодо себе. Права засудженого
- Стаття 59. Відшкодування за рахунок держави завданої шкоди (перенесено до статті 33-1)

Стаття 60. Право знати свої права і обов'язки

Стаття 61. Незворотність в часі законів

Стаття 62. Право на правову допомогу

Стаття 63. Необмеженість прав і свобод

Стаття 64. Захист Вітчизни

Стаття 65. Обов'язок кожного не заподіювати шкоду

Стаття 66. Обов'язок сплачувати помірковані податки

Стаття 67. Неухильне додержання Конституції і законів

Стаття 68. Заборона зловживання правом

## Розділ II

### ПРАВА ЛЮДИНИ

Стаття 21. Гідність людини

Гідність людини є невід'ємною властивістю кожного. Право людини на повагу до її гідності є непорушним і невідчужуваним. Держава, її органи, посадові та службові особи, інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані поважати та захищати гідність людини.

Гідність людини – основоположне джерело розуміння, реалізації та захисту прав і свобод людини, закріплених в Конституції і законах України.

Кожна людина має право на визнання її унікальності, цінності і значимості як для неї самої, так і для суспільства. Кожен має право захищати свою гідність та гідність інших людей.

Стаття 22. Право на вільний розвиток

Кожна людина має право на вільний та всебічний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей.

Кожен має право вільно чинити власною долею.

Людину не можна використовувати як засіб досягнення неприйнятної або незрозумілої для неї мети.

Стаття 23. Право на життя

Кожна людина має право на життя.

Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Ніхто не може бути засуджений до смертної кари або страчений.

Обов'язок держави – захищати життя людини.

Кожен має право на збройний захист життя у випадку смертельної небезпеки. Порядок придбання, зберігання та використання зброї регулюється законом.

Стаття 24. Заборона катування

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Кожен має право на повагу до своєї фізичної та духовної цілісності. Ніхто без його добровільної згоди не може бути підданий медичним, науковим або будь-яким іншим дослідом або експериментам.

Стаття 25. Заборона рабства і примусової праці

Ніхто не може триматися в рабстві або в підневільному стані.

Торгівля людьми заборонена.

Примусова праця в будь-якій формі забороняється, за винятком таких випадків:

- 1) військова або альтернативна служба чи робота;
- 2) служба або робота цивільного населення відповідно до закону про воєнний чи надзвичайний стан;
- 3) служба або робота цивільного населення відповідно до закону про подолання наслідків стихійного лиха.

Стаття 26. Право на свободу і особисту недоторканність

Кожен має право на свободу і особисту недоторканність.

Жодна людина не може бути позбавлена свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом:

- 1) допровадження особи до компетентного суду за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення;
- 2) наявності обґрунтованого переконання в необхідності запобігти вчиненню особою правопорушення чи її втечі після його вчинення;

3) невиконання особою законного рішення суду або для забезпечення виконання обов'язку, встановленого законом;

4) запобігання вчиненню терористичних актів;

5) запобігання поширенню інфекційних захворювань;

6) запобігання недозволеного в'їзду іноземців або апатридів в країну;

7) проведення законної депортації чи екстрадиції особи;

8) застосування на підставі законного судового рішення заходів виховного характеру щодо неповнолітнього або допровадження його до компетентного органу;

9) законне затримання на підставі судового рішення психічнохворих, алкоголіків, наркоманів і волоцюг;

10) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом.

У разі нагальної необхідності запобігати злочинів чи його перепинити, уповноважені на це законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сорока восьми годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сорока восьми годин з моменту затримання їй не було вручене вмотивоване рішення суду про тримання під вартою.

Кожен, кого заарештовано чи затримано, має бути негайно поінформований зрозумілою для нього мовою:

1) про підстави позбавлення свободи та про висунуті проти нього обвинувачення;

2) про його права і можливість захищати себе особисто або з правовою допомогою захисника;

3) про належне йому право ініціювати провадження, за яким суд без зволікань має додатково перевірити і встановити законність його арешту або затримання і прийняти рішення про звільнення, якщо не буде встановлено законних підстав для позбавлення свободи.

За наявності обґрунтованих і законних підстав для позбавлення свободи особа має негайно постати перед судом, і їй має

бути забезпечено розгляд справи впродовж розумного строку або звільнення під час провадження. Таке звільнення може бути обумовлене гарантіями з'явитись на судові засідання.

Про арешт або затримання особи має бути негайно повідомлено її родичів або інших, вказаних заарештованим чи затриманим, осіб. Особа має право повідомити про це особисто.

Кожному, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, держава зобов'язана відшкодувати спричинену моральну та матеріальну шкоду.

Ніхто не може бути позбавлений свободи лише на підставі неспроможності виконати своє договірне зобов'язання.

Стаття 27. Право на повагу до приватного і сімейного життя

Кожен має право на повагу до приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції, на захист персональних даних, анонімність в якості користувача Інтернету та інших мереж.

Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як на законних підставах за вмотивованим рішенням суду.

Кожен має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях всіх форм власності з відомостями про себе, спростовувати недостовірну інформацію про себе, вимагати її видалення, а також право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої інформації.

Здійснення цих прав не підлягає обмеженням за винятком тих, що здійснюються згідно з законом і є необхідним в демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, або для захисту прав і свобод інших осіб.

Стаття 28. Право на шлюб

Право на шлюб, створення сім'ї гарантується кожному.

Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї.

Батьки зобов'язані утримувати та виховувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків.

Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються законом.

#### Стаття 29. Права дитини

Діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи ні.

Насильство над дитиною, експлуатація дитини та її праці забороняються.

Дитина має право підтримувати особисті взаємини з кожним із батьків, якщо це не суперечить інтересам дитини.

Держава зобов'язана утримувати та виховувати дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Ці повноваження можуть бути делеговані також іншим особам. Держава підтримує благодійницьку діяльність щодо до дітей.

Органи державної влади і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації всіх форм власності у діяльності, пов'язаній з дітьми, мають виходити насамперед з інтересів дитини.

Діти мають право на забезпечення їх всебічного розвитку. Вони мають право висловлювати свої погляди вільно. Думка дитини повинна братися до уваги в залежності від віку і ступеня зрілості дитини.

#### Стаття 30. Свобода думки, совісті і релігії

Кожен має право на свободу думки, совісті та релігії. Це право включає свободу сповідувати будь яку релігію або не сповідувати ніякої, змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час навчання, богослужіння, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно.

Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах

громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я або для захисту прав і свобод інших осіб.

Жодна релігія, переконання чи світогляд не можуть бути визнані державою як обов'язкові або переважаючі щодо інших. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а державна школа – від церкви.

Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у релігійних обрядах чи богослужінні.

Ніхто не може бути увільнений від виконання обов'язків за мотивами релігійних переконань. У разі, якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням людини, він має бути замінений альтернативною (невійськовою) службою або роботою.

#### Стаття 31. Свобода вираження поглядів

Свобода вираження поглядів є необхідною передумовою демократичної політики і права, вона не може бути заборонена або скасована парламентом чи референдумом.

Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів публічної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державі впроваджувати ліцензування діяльності радіомовних та телевізійних підприємств.

Здійснення цих свобод може підлягати лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності, з метою запобігання заворушенням чи злочинам або розголошенню інформації з обмеженим доступом.

Література, мистецтво та наукові дослідження є вільним від обмежень. Кожному гарантується захист авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

#### Стаття 32. Свобода зібрань та об'єднань

Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами,



включаючи право створювати політичні партії, інші громадські об'єднання, професійні спілки та вступати до них для захисту своїх прав та інтересів.

Держава визнає право кожного організувати мирні зібрання і брати участь в них та відповідає за безпеку їх проведення. Про проведення мирних зібрань організатори повідомляють в розумний строк.

Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права.

Утворення політичних партій, інших громадських об'єднань в Україні є вільним, за винятком тих, які у своїх програмах або діяльності сповідують нацистську, фашистську чи комуністичну ідеологію або будь-яку іншу тоталітарну ідеологію, що заперечує демократію, або які у своїй діяльності не дотримуються демократичних засад. Політичні партії чи громадські об'єднання не можуть мати збройних або воєнізованих формувань. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Фінансування політичних партій та громадських об'єднань є відкритим.

Ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яку політичну партію чи громадське об'єднання та обмежений у правах за належність чи неналежність до них. Держава не контролює діяльність політичних партій і громадських об'єднань, за винятком дотримання ними вимог цієї Конституції та законів. Заборона діяльності політичних партій і громадських об'єднань здійснюється лише в судовому порядку на підставі закону.

Положення цієї статті не перешкоджають введенню законних обмежень, необхідних в демократичному суспільстві для осіб, які входять до складу законних збройних чи воєнізованих формувань, поліції, судових чи адміністративних органів держави.

Здійснення прав за цією статтею не підлягає обмеженням, за винятком тих, що встановлені судом на підставі закону і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для

охорони здоров'я або для захисту прав і свобод інших осіб.

Усі об'єднання громадян є рівними перед законом.

Стаття 33. Право на участь в управлінні державними справами

1. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними та громадськими справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 33-1. Право на належне врядування

1. Кожен має право на безсторонній, справедливий та компетентний розгляд його справи в розумний строк органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень. Здійснення цього права передбачає щонайменше:

1) право кожного бути прийнятим уповноваженою особою чи відповідним компетентним органом та висловлювати думку з приводу власної справи, надавати документи та наводити аргументи на свою користь;

2) право кожного відстоювати своє бачення існуючої ситуації та надавати пояснення ще до того, як уповноваженим органом будуть прийняті рішення, які можуть призвести до невігідних чи несприятливих для особи наслідків;

3) право кожного на доступ до пов'язаних з його справою документів, матеріалів чи службової кореспонденції за умови дотримання законних вимог щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

4) обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень докладно пояснювати причини та мотиви ухвалених ними рішень чи актів застосування права.

2. Кожен має право направляти індивідуальні або колективні звернення, особисто звертатися

до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у розумний строк.

3. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави або органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб при здійсненні своїх повноважень.

Стаття 33-2. Право на доступ до публічної інформації

1. Кожен має право на доступ до офіційних документів та іншої інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. Здійснення цього права передбачає можливість подання інформаційного запиту або одержання інформації в інший спосіб – на вибір запитувача.

2. Органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати належні їм відомості за інформаційними запитами, регулярно оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

3. Здійснення цього права може підлягати обмеженням, які передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації з обмеженим доступом або для підтримання безсторонності суду за умови, якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Стаття 34. Право на освіту

Кожен має право на освіту, а також на доступ до професійної підготовки та підвищення кваліфікації.

Загальна середня освіта є обов'язковою.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної

середньої, професійно-технічної, вищої освіти в навчальних закладах державної, комунальної форм власності; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Громадяни, інші прирівняні до них особи мають право безоплатно здобути вищу освіту в навчальних закладах державної і комунальної форми власності на відкритій конкурсній основі.

Приватним університетам, іншим закладам освіти приватної форми власності гарантуються, щонайменше, такі самі права, як і закладам освіти державної або комунальної форми власності.

Громадянам, які належать до корінних народів і національних меншин, держава забезпечує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у визначених законом навчальних закладах державної і комунальної форми власності або через національні культурні товариства шляхом формування фондів, цільових програм.

Академічна свобода, матеріально-фінансова та організаційна автономія університетів будь-якої форми власності гарантується.

Стаття 35. Право власності

Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном. Право приватної власності є непорушним. Охорона інтелектуальної власності гарантується.

Право на успадкування гарантується кожному.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як у виключних випадках, з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом та за умови попереднього і повного відшкодування її ринкової вартості. Примусове відчуження об'єктів власності з наступним повним

відшкодуванням їх ринкової вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна, набутого незаконним шляхом, а також будь-яка експропріація, націоналізація чи інші форми примусового позбавлення власності, як і можливості нею володіти, користуватися чи розпоряджатися, можуть бути застосовані виключно судом у випадках, обсязі і порядку, встановленому законом чи міжнародними зобов'язаннями України.

Закони, які регулюють питання примусового відчуження об'єктів власності приймаються не менш ніж 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України.

Використання власності не має завдавати шкоди правам, свободам та гідності людини, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

#### Стаття 36. Про культурну спадщину

1. Культурна спадщина охороняється законом.

2. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

#### Стаття 37. Право на житло

Право кожного на житло є недоторканим і охороняється законом. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

З метою забезпечення права кожного і його сім'ї на упорядковане і таке, що відповідає санітарним вимогам житло, держава зобов'язана:

1) сприяти кожному в реалізації його зусиль по будівництву та придбанню власного житла;

2) виділяти земельні ділянки і стимулювати приватне будівництво житла, заохочувати житлові кооперативи та інші житлово-будівельні ініціативи;

3) стимулювати й підтримувати у співробітництві з органами місцевого самоврядування будівництво доступного соціального житла;

4) розробляти програми і здійснювати політику забезпечення соціальним житлом незаможних, безпритульних та інших вразливих груп населення.

Держава наглядає за відповідністю орендної плати за житло, комунальних платежів прожитковому мінімуму, встановленому законом.

Стаття 38. Право на достатній життєвий рівень (вилучена)

#### Стаття 39. Про громадянство

Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство.

Громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі.

Держава зобов'язана піклуватися та захищати своїх громадян, які перебувають за її межами.

Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.

#### Стаття 40. Право на притулок

Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у відповідності з міжнародними зобов'язаннями України у порядку, встановленому законом.

Колективне вислання іноземців забороняється.

Ніхто не може бути висланий чи екстрадований у державу, в якій не скасована смертна кара або існує реальна небезпека того, що він може бути підданий катуванням чи іншим видам нелюдського чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання.

Стаття 41. Рівність конституційних прав та рівність перед законом

Всі мають рівні конституційні права та є рівними перед законом.

Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки,

як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

#### Стаття 42. Заборона дискримінації

Користування правами та свободами, визнаними в цій Конституції забезпечується без дискримінації за ознаками – статі, раси, кольору шкіри, етнічного або соціального походження, генетичних характеристик, мови, релігії або переконань, політичних та інших поглядів, належності до корінних народів чи національних меншин, сімейного та майнового стану, гендерної ідентичності, походження, обмеженої працездатності, віку, місця проживання, сексуальної орієнтації або за будь-якими іншими ознаками.

#### Стаття 43. Рівність у правах жінок і чоловіків

Забезпечується рівність прав жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства, в тому числі у сфері працевлаштування, праці та визначення винагороди за неї.

Держава зобов'язана підтримувати рівність прав і можливостей жінок та чоловіків заходами, які передбачають розумно необхідні преференції чи переваги для недостатньо представленої статі.

#### Стаття 44. Право на соціальний захист

Громадяни, інші прирівняні законом до них особи мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших визначених законом випадках.

Це право гарантується загальнообов'язковим соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних осіб, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Держава поважає і гарантує право літніх людей, а також інших вразливих груп населення на гідне і незалежне життя, на участь у соціальному та культурному житті. Держава надає людям з фізичними вадами гарантії забезпечення їх самостійності, професійної інтеграції, участі в державному та суспільному житті.

#### Стаття 45. Право на професійну діяльність та право на працю

Кожен має право на працю і на професійну діяльність, яку вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Кожен, хто працює має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на справедливу оплату праці, на щоденні, щотижневі періоди відпочинку і на щорічно оплачену відпустку, на переговори з питань праці і укладання колективних угод.

Держава забезпечує законодавче регулювання трудових відносин, заходи з подолання безробіття, сприяє створенню нових робочих місць та рівних можливостей у виборі професії і трудовій зайнятості.

Роботодавці мають забезпечувати гармонійні трудові відносини з усіма працівниками, сприяти проведенню переговорів і укладенню колективних угод, забезпечувати дотримання умов професійної безпеки і здоров'я, запобігати порушенню трудових прав.

#### Стаття 46. Право на страйк

Кожен має право на страйк для захисту своїх прав, свобод та інтересів. Право на участь у солідарних страйках гарантується.

Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом.

Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті в страйку.

Обмеження у здійсненні права на страйк можливе лише на підставі закону за рішенням суду у випадках, коли це є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту прав і свобод інших осіб.

Стаття 47. Право на підприємницьку діяльність

Кожен має право на підприємницьку діяльність без необхідності одержання дозволу органів державної влади і місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом.

Держава дбає про розвиток підприємницької діяльності у всіх регіонах України.

Право на підприємницьку діяльність окремих осіб, визначених законом, може бути обмежене з метою забезпечення принципу несумісності.

Держава підтримує і захищає чесну конкуренцію та свободу договору, гарантує вільне переміщення осіб, товарів, послуг і капіталу.

Забороняється зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Умови здійснення підприємницької діяльності суб'єктів, що займають монопольне становище на ринку, визначаються законом.

Інвестиційна діяльність заохочується та захищається законом. Іноземному інвестору гарантується вивіз прибутку та вкладеного капіталу.

Стаття 48. Захист прав споживачів

Кожен має право на споживання доброякісних харчових продуктів і товарів, на отримання кваліфікованих послуг і робіт.

Держава захищає права споживачів, встановлює вимоги щодо якості та безпечності всіх видів харчових продуктів, товарів послуг та робіт.

Оманлива, прихована або нечесна реклама, інша недобросовісна торгівельна практика щодо споживачів забороняється законом.

Кожен має право на свободу вибору, одержання вичерпної інформації про властивості та якість представлених на ринку харчових продуктів, товарів, послуг і робіт.

Порушення або ігнорування відповідальними особами передбачених цією статтею прав підлягає юридичній відповідальності.

Споживачі мають право на колективні дії та на об'єднання у громадські організації для захисту своїх прав та інтересів.

Стаття 49. Право на охорону здоров'я

Кожен має право на охорону здоров'я, отримання необхідної медичної допомоги та медичних послуг.

Держава гарантує кожному надання мінімального обсягу безоплатних медичних послуг та безоплатної медичної допомоги в екстрених випадках, що встановлені законом.

Кожен, хто потребує обстеження чи лікування, але неспроможний оплатити його вартість або придбати страховий поліс, має право на кредитну чи іншу пільгову допомогу держави або органів місцевого самоврядування. Гарантований мінімум безоплатних медичних послуг, що отримуються за рахунок держави або органів місцевого самоврядування встановлюється законом.

Держава підтримує власну, заохочує інші системи медичного страхування. Кожен має право на вільний вибір медичного страховика.

Держава впроваджує програми профілактичних заходів, дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя.

Стаття 50. Право на безпечне довкілля

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Держава зобов'язана дбати про забезпечення біологічної безпеки через недопущення штучного або природного заносу та розповсюдження на її території токсинів та збудників, що є патогенними для людей, тварин та рослин.

Кожному гарантується вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість питної води, харчових продуктів, ліків і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Стаття 51. Право на звернення (перенесено у ст. 33-1 як частина права на належне врядування)

Стаття 52. Свобода пересування і проживання  
Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується

свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України.

Кожен має право користуватися належними йому правами і основоположними свободами незалежно від того, в якій частині України він живе чи тимчасово перебуває.

Стаття 54. Невідчужуваність і непорушність прав людини

Права людини і основоположні свободи є невідчужуваними та непорушними. Права людини і основоположні свободи, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Юридичні особи володіють основними правами, закріпленими в цій Конституції, якщо це не суперечить природі відповідного права.

Конституційні права і основоположні свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу конституційних прав та свобод.

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Стаття 54. Право на справедливий суд

Кожен має право на ефективний захист судом своїх порушених прав, свобод, а також інтересів.

Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним, безстороннім і компетентним судом, створеним відповідно до закону, який на підставі Конституції і закону має вирішити спір щодо його прав, свобод та обов'язків або встановити обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього обвинувачення.

Кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право на провадження судом присяжних.

Судове рішення проголошується публічно, але засоби масової інформації і публіка можуть бути не допущені в зал засідань протягом судового розгляду або його частини в інтересах

громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо цього вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо необхідною – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя.

Кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має щонайменше такі права:

1) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і підстави обвинувачення, висунутого проти нього;

2) мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту;

3) захищати себе особисто або користуватися юридичною допомогою захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника, – одержувати юридичну допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя;

4) допитувати свідків обвинувачення або вимагати щоб їх допитали, а також вимагати виклику і допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення;

5) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею – одержувати безоплатну допомогу перекладача.

Кожен має право звертатися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, передбачених цією Конституцією та у порядку, визначеному законом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Кожен, чия справа не розглядається судом, може звернутися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх порушених прав і свобод до міжнародних судових установ, юрисдикцію яких визнає Україна.

#### Стаття 55. Презумпція невинуватості

Кожен вважається невинуватим у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути підданим кримінальному покаранню, доки його вину не буде доведено в законному порядку і встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального чи адміністративного правопорушення.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних з порушенням закону, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Докази, отримані з порушенням закону, не можуть бути покладені в основу судового рішення.

Кожен, кого засуджено за будь-який злочин, має право на те, щоб його засудження і вирок були переглянуті вищою судовою інстанцією згідно з законом.

У разі скасування вироку суду як неправосудного, держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним чи несправедливим засудженням.

#### Стаття 56. Невиконання злочинних розпоряджень і наказів

Ніхто не зобов'язаний виконувати злочинні розпорядження чи накази.

За віддання і виконання злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність.

#### Стаття 57. Право не бути повторно засудженим

Нікого не може бути вдруге притягнуто до суду або покарано в порядку кримінального провадження за діяння, за які його вже було остаточно виправдано або засуджено відповідно до законної процедури.

Відновлення провадження у справі згідно із законною процедурою є можливим за наявності нових або нововиявлених фактів чи в разі виявлення суттєвих недоліків у попередньому судовому розгляді, які могли вплинути на результати розгляду справи.

Юридична відповідальність особи носить індивідуальний, за винятком передбачених законом випадків, характер.

#### Стаття 58. Відмова давати показання щодо себе, права засудженого

Особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї та близьких родичів, коло яких визначається законом.

Засуджений користується всіма правами і основоположними свободами, за винятком тих, які визначені законом і встановлені вироком суду.

#### Стаття 59. Відшкодування за рахунок держави завданої шкоди (перенесено у ст. 33-1 як частина права на належне врядування)

#### Стаття 60. Право знати свої права і обов'язки

Кожному гарантується право знати свої права, свободи і обов'язки.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права, свободи і обов'язки людини, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права, свободи і обов'язки людини, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

#### Стаття 61. Незворотність в часі законів

Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони поліпшують правовий стан, пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

Ніщо в цій статті не перешкоджає судовому розглядові і покаранню будь-якої особи за будь-яку дію чи бездіяльність, яка на час її вчинення становила кримінальне правопорушення відповідно до загальних принципів права, визнаним міжнародною спільнотою.

#### Стаття 62. Право на правову допомогу

1. Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, правова

допомога надається безоплатно або за часткову оплату.

2. Для надання кваліфікованої правової допомоги при вирішенні справ у судах, інших державних органах та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях всіх форм власності діє самоврядна організація – адвокатура.

3. Кожен є вільним у виборі захисника та представника своїх прав. Органам досудового розслідування, державному обвинувачеві і судові забороняється довільно втручатися у вибір особою свого захисника, перешкоджати його участі у справі.

4. Таємниця спілкування особи з представником чи захисником її прав гарантується.

Стаття 63. Необмеженість прав і свобод

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану законом можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 21, 23, 24, частиною першою і другою статті 25, статтями 26, 28, 29, частиною третьою статті 30, частиною п'ятою статті 32, статтею 39, частиною першою статті 41, статтями 42, 43, 51, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 цієї Конституції.

Стаття 64. Захист Вітчизни

Право захищати Український народ і Українську державу належить кожному. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України.

Порядок проходження військової служби регулюється законом.

Стаття 65. Обов'язок кожного не заподіювати шкоду

Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природній та культурній спадщині України, відшкодовувати завдані ним збитки.

Стаття 66. Обов'язок сплачувати податки

Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Розмір податків і зборів не повинен становити загрозу правам і свободам людини. Президент України зобов'язаний наглядати за поміркованістю податків і зборів.

Стаття 67. Неухильне додержання Конституції і законів

Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності.

Стаття 68. Заборона зловживання правом

Жодне із закріплених в цій Конституції прав і свобод не може тлумачитись всупереч його суті або як таке, що дозволяє займатися діяльністю або вчиняти будь-яку дію, спрямовану на скасування конституційних прав і основоположних свобод або на їх обмеження в більшому обсязі, ніж це дозволяє Конституція України.

Притягнення особи до юридичної відповідальності одного виду за наявності законних підстав для притягнення її до відповідальності іншого виду є зловживанням правом.

Обмеження на здійснення прав і основоположних свобод, передбачені цією Конституцією, не можуть бути застосовані для досягнення жодних інших цілей ніж ті, для яких вони були встановлені.

Жодне з передбачених цією Конституцією прав і свобод не повинно тлумачитись як таке, що обмежує або шкодить правам і основоположним свободам, визнаним чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (*Харківська правозахисна група* (<http://www.khpg.org/index.php?id=1435912321>). – 2015. – 17.07).



**В. Речицький, конституційний експерт Харківської правозахисної групи, представник Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ) та Харківської правозахисної групи (ХПГ) в Конституційній Комісії**

## МЕМОРАНДУМ

з приводу розробки законопроекту про внесення змін та доповнень до Розділу II чинної Конституції України, підготовленого Робочою групою Конституційної Комісії станом на 15 липня 2015 р.

### Загальна інформація

Робоча група з питань прав, свобод та обов'язків людини і громадянина за два місяці провела 36 протокольних засідань. До складу Робочої групи входили: Алексеев Ігор Сергійович, Баймуратов Михайло Олександрович, Батанов Олександр Васильович, Буроменський Михайло Всеволодович, Буткевич Володимир Григорович, Василенко Володимир Андрійович, Волков Олександр Федорович, Головатий Сергій Петрович, Козюбра Микола Іванович, Кравчук Володимир Миколайович, Кузнецова Наталія Семенівна, Марцеляк Олег Володимирович, Мелешевич Андрій Анатолійович, Німченко Василь Іванович, Речицький Всеволод Володимирович, Сироїд Оксана Іванівна, Ющенко Віктор Андрійович.

Крім того, Робочій групі допомагали міжнародні спостерігачі: Арутюнян Армен Шураєвич, Роберт Боер, Власюк Ірина Валентинівна, Алан Делькамп, Крістос Джакомопулос, Козлов Андрій Георгійович, Піскун Олександр Ілліч, Ганна Сухоцька, Ханнес Шрайбер.

Очолив Робочу групу професор В. Буткевич. Найбільш активними членами Робочої групи виявилися В. Буткевич, О. Волков, А. Мелешевич, В. Речицький, М. Буроменський, О. Марцеляк, В. Кравчук. Не більше ніж 2–3 засідання групи відвідали такі її члени як С. Головатий, М. Козюбра, В. Німченко. Жодного разу не були присутніми на засіданнях В. Ющенко, О. Сироїд, Н. Кузнецова, В. Василенко. Натомість дуже активно була участь у роботі представників громадськості (особливо слід виділити Н. Петрову), Ради церков України, молодіжних активістів.

Робота групи проходила у відкритому режимі в приміщенні Києво-Могилянської

академії за участю представників ЗМІ, іноземних спостерігачів, представників правозахисної спільноти тощо. Робоча група здійснила також робочу поїздку західними областями України, де в містах Рівне, Івано-Франківськ, Львів та Ужгород були проведені круглі столи за участю представників вищих юридичних навчальних закладів, практикуючих юристів, представників органів державної виконавчої влади, суду, прокуратури, спілки адвокатів, студентської спільноти тощо. Круглі столи були проведені в робочому режимі дискусій і обговорень виробленого Робочою групою нормативного матеріалу, що варто спеціально підкреслити з огляду на поширену в Україні практику імітації суспільно корисної активності. У подальшому учасники дискусій і зустрічей надіслали електронною поштою секретарю Робочої групи О. Пантелєєвій значний обсяг додаткових матеріалів та законопроектних текстів. Загалом як організаційний, так і суто професійний внесок у діяльність Робочої групи з боку її голови професора В. Буткевича важко переоцінити. Особиста працездатність, прозорість у роботі та відкритість до критики з боку цієї людини заслуговують на вищу оцінку.

Формально роботу групи було розпочато в другій половині травня та формально завершено 15 липня 2015 р., після чого проектний документ було офіційно закрито для змін та доповнень. Усі без винятку засідання Робочої групи записувалися на цифрові носії. У присутності іноземних експертів всі засідання (дискусії, обговорення, критичні виступи тощо) перекладалися в синхронному режимі англійською мовою.

### Мета практичних зусиль Робочої групи

Метою опрацювання Розділу II чинного Основного закону України було приведення його у більш точну відповідність з такими документами як Загальна декларація прав людини 1948 р., Європейська конвенція захисту прав людини та основоположних свобод 1950 р., Хартія засадничих прав Європейського Союзу 2000 р., нормативні документи про права людини ООН, актуальні для захисту прав і свобод людини прецедентні рішення ЄСПЛ, низка рекомендацій Комісії Ради Європи «Демократія через право» («Венеціанська комісія») тощо.

Як корисні методологічні розробки минулого часу Робочою групою були використані такі документи як «Остаточні пропозиції» Робочої групи з прав людини Конституційної Асамблеї України про внесення змін до Розділу II Конституції України 2013 р., «Попередні пропозиції Робочої групи Конституційної Асамблеї України в частині прав, свобод та обов'язків людини і громадянина» 2013 р., попередні письмові пропозиції таких окремих членів Робочої групи та консультантів як В. Буткевич, С. Головатий, М. Козюбра, О. Марцеляк, В. Німченко, О. Сироїд, В. Речицький, А. Козлов.

### Структурні напрацювання

За погодженням з усіма членами Робочої групи, професор В. Буткевич прийняв рішення змінити назву Розділу II чинної Конституції України з «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» на: «Права людини». Крім того, за загальною згодою було ухвалено рішення будувати структуру оновленого Розділу II про права людини за схемою розташування прав людини в Хартії засадничих прав Європейського Союзу 2000 р. У підсумку була розроблена така послідовність (назви тимчасові й умовні) оновлених конституційних статей:

1. Стаття 21. Гідність людини
2. Стаття 22. Право на вільний розвиток особистості
3. Стаття 23. Право на життя
4. Стаття 24. Заборона катування
5. Стаття 25. Заборона рабства і примусової праці

6. Стаття 26. Право на свободу і особисту недоторканність
7. Стаття 27. Право на повагу до приватного і сімейного життя
8. Стаття 28. Право на шлюб
9. Стаття 29. Права дітей
10. Стаття 30. Свобода думки, совісті і релігії
11. Стаття 31. Свобода вираження поглядів
12. Стаття 32. Свобода зібрань та об'єднання
13. Стаття 33. Право брати участь в управлінні державними справами
14. Стаття 34. Право на освіту
15. Стаття 35. Право власності
16. Стаття 36. Про культурну спадщину
17. Стаття 37. Право на житло
18. Стаття 38. Право на достатній життєвий рівень
19. Стаття 39. Про громадянство
20. Стаття 40. Право на притулок
21. Стаття 41. Рівність конституційних прав та рівність перед законом
22. Стаття 42. Заборона дискримінації
23. Стаття 43. Рівність у правах жінок і чоловіків
24. Стаття 44. Право на соціальний захист
25. Стаття 45. Право на професійну діяльність та право на працю
26. Стаття 46. Право на страйк
27. Стаття 47. Право на підприємницьку діяльність
28. Стаття 48. Захист прав споживачів
29. Стаття 49. Право на охорону здоров'я
30. Стаття 50. Право на безпечне довкілля
31. Стаття 51. Право на звернення
32. Стаття 52. Свобода пересування і проживання
33. Стаття 53. Невідчужуваність і непорушність прав людини
34. Стаття 54. Право на справедливий суд
35. Стаття 55. Презумпція невинуватості
36. Стаття 56. Невиконання злочинних розпоряджень і наказів
37. Стаття 57. Право не бути повторно засудженим
38. Стаття 58. Відмова давати показання щодо себе. Права засудженого
39. Стаття 59. Відшкодування за рахунок держави завданої шкоди

40. Стаття 60. Право знати свої права і обов'язки

41. Стаття 61. Незворотність в часі законів

42. Стаття 62. Право на правову допомогу

43. Стаття 63. Необмеженість прав і свобод

44. Стаття 64. Захист Вітчизни

45. Стаття 65. Обов'язок кожного не заподіювати шкоду

46. Стаття 66. Обов'язок сплачувати податки

47. Стаття 67. Неухильне додержання Конституції і законів

48. Стаття 68. Заборона зловживання правом Новелами (цілком новими статтями) у цьому переліку виявилися статті про гідність людини та про право на справедливий суд. Як нормативні пропозиції, які увійшли як необхідний додаток до основного тексту, було сформульовано й запропоновано представником від УГСПЛ та ХПГ два нових конституційних права: право на належне врядування та право на доступ до публічної інформації.

### Конкретні текстуальні зміни

Що ж стосується конкретних текстуальних змін, то вони зводяться, головним чином, до наступного. Стаття 21 чинного Основного закону із статті про рівність всіх людей «у своїй гідності та правах» перетворилася на велику статтю з трьох частин, кожна з яких була присвячена виключно гідності людини. Зокрема, у ній говорилося про вплив людської гідності на визначення всіх конституційних суб'єктивних прав, а також про те, що «кожна людина має право на визнання її унікальності, цінності та значимості як для неї самої, так і для суспільства». У такому підході знайшла своє відображення добре відома гегелівська ідея про постійну боротьбу кожного свідомого індивіда за розпізнавання і престиж.

До наступної статті 22 чинної Конституції було додано змістовне положення про те, що юридичні особи також володіють основними правами, закріпленими в Розділі II Конституції України, якщо це не суперечить природі відповідного права. У свою чергу, стаття 24 чинної Конституції про заборону дискримінації була приведена у більш повну відповідність з європейськими стандартами розуміння

суб'єктивних прав. У проекті змін вона включає в себе більшу кількість конкретно названих ознак, за якими обмеження не допускаються.

На жаль, такі ознаки як гендерна ідентифікація, місце проживання або сексуальна орієнтація не знайшли відображення в оновленому тексті норми. Ці ознаки розміщено в альтернативній версії статті про заборону дискримінації і будуть запропоновані від імені представника від УГСПЛ та ХПГ як офіційний додаток.

Уперше було включено до статті 40 проекту від Робочої групи заборону колективного вислання іноземців. Крім того, Робочою групою було введено положення про те, що «ніхто не може бути висланий чи екстрадований у державу, в якій не скасована смертна кара або існує реальна небезпека того, що особа може бути піддана катуванням чи іншим видам нелюдського чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання».

Робочою групою було сформульоване й введено до тексту проекту повномасштабне право на свободу і особисту недоторканість. Загальний обсяг цього права збільшився майже у три рази. Змінено було також термін, передбачений Основним законом для тимчасового арешту або затримання особи без санкції суду (з 72 години до 48 годин).

З іншого боку, серед підстав можливого арешту або затримання з'явилася нова підстава: «запобігання вчиненню терористичних актів за наявності обґрунтованої підозри». На жаль, заборона арешту (позбавлення свободи) лише за невиконання договірних зобов'язань знайшла відображення лише в альтернативній версії цієї статті, запропонованій представником від ХПГ та УГСПЛ. Ця модель статті пізніше також увійшла в додаток. Так само в додаток увійшла пропозиція закріпити право особи на збереження анонімності в якості користувача мережі Інтернет та інших подібних мереж за умови, що особа не порушує закон.

Свобода вираження поглядів в проекті змін була розроблена Робочою групою у майже дзеркальній відповідності до вимог статті 10 Європейської конвенції із захисту прав людини і основоположних свобод 1950 р. При цьому

Робоча група дійшла висновку про необхідність вилучення з переліку можливих об'єктів для державного ліцензування кінематографічних підприємств. З іншого боку, Робоча група більшістю голосів погодилася додати ще одну (у порівнянні до закріплених в чинній Конституції України) підставу для накладання законних обмежень на здійснення свободи вираження поглядів.

При цьому, на жаль, Робоча група відмовилася закріпити в проекті змін положення з тексту Хартії засадничих прав Євросоюзу 2000 р. про те, що свобода самовираження у сферах літератури, мистецтва та науки є вільною від обмежень. Така пропозиція знайшла місце лише в додатковій (альтернативній) версії статті про свободу слова, запропонованій представником від ХПГ та УГСПЛ.

Свобода думки, совісті та релігії (стаття 32 проекту) була викладена Робочою групою майже у повній відповідності з вимогами Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. З іншого боку, теза нині існуючої Конституції про те, що кожен має право «сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої» не знайшла підтримки більшості Робочої групи і, як наслідок, адекватного відображення в законопроекті. Так само Робочою групою була відхилена вимога громадських активістів записати в проект норму про право військовослужбовців (переважно рядового складу) відмовлятися від участі в армійських богослужіннях, якщо це суперечить їх особистим переконанням. На думку Робочої групи, таке право може бути легко виведене шляхом системного тлумачення Розділу II Конституції про права і свободи людини. Запропоноване ж активістами положення знайшло своє відображення в проекті змін до статті про свободу совісті від представника ХПГ та УГСПЛ й пізніше було включене в офіційний додаток.

Що ж стосується статті про свободу зібрань та об'єднань (стаття 32 проекту), то вона збагатилася новелою про заборону утворення партій, які сповідують нацистську, фашистську або комуністичну ідеологію. У редакції представника від ХПГ та УГСПЛ дана вимога

була сформульована ширше: «Утворення політичних партій, інших громадських об'єднань в Україні є вільним, за винятком тих, які у своїх програмах або діяльності сповідують нацистську, фашистську чи комуністичну ідеологію або будь-яку іншу тоталітарну ідеологію, що заперечує демократію, або які у своїй діяльності не дотримуються демократичних засад».

Помітно проблематичним у Робочій групі стало вироблення нової редакції статті про право мирно користуватися своєю власністю (майном). Робоча група відмовилася записати у свій проект норму про те, що примусове вилучення власності можливе лише як виняток, а її повне відшкодування має здійснюватися не за балансовими, а за ринковими цінами. Крім того, Робоча група не підтримала пропозицію свого члена й судді Верховного Суду України О. Волкова про те, що закони, які регулюють питання примусового вилучення власності, мають ухвалюватися не менш ніж двома третинами від конституційного складу парламенту України. Члени Робочої групи не захотіли обмежити передбачену Конституцією України та її кримінальним законодавством норму про можливість судової конфіскації власності, набутої не лише протизаконним, але й законним шляхом. Як відомо, законодавство західноєвропейських країн передбачає можливість конфіскації об'єктів власності лише у тому випадку, якщо ці об'єкти були набуті незаконним (злочинним) шляхом. Тому пропозиція подібного плану, як і вищезгадана пропозиція судді О. Волкова, потрапила в альтернативну версію статті від представника ХПГ та УГСПЛ й була віднесена в офіційний додаток.

Робоча група суттєво розширила редакцію права особи на підприємницьку діяльність. У якості важливої гарантії цього права Робоча група записала положення про те, що «іноземному інвесторові гарантується вивіз прибутку та вкладеного капіталу». Суттєвим поліпшенням ситуації з правовими гарантіями підприємництва слід вважати також новелу Робочої групи, за якою кожному належить «право на підприємницьку діяльність без

необхідності одержання дозволу органів влади і місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом».

З іншого боку, Робоча група не підтримала пропозицію представника від ХПГ та УГСПЛ закріпити в проекті статті положення про те, що «держава підтримує і захищає <...> свободу договору, гарантує вільне переміщення осіб, товарів, послуг і капіталу». Ця новела (підтримана також чільними представниками наукової спільноти України) увійшла як альтернативний варіант частини третьої статті про свободу підприємництва в офіційний додаток.

Удосконалюючи право на страйк, члени Робочої групи більшістю голосів присутніх відхилили пропозицію громадських активістів записати в проект змін право «кожного» на участь у страйку (фактично право на індивідуальний страйк), а також право працюючих брати участь у страйках солідарності. Вони також не підтримали пропозицію активістів щодо легалізації страйків з політичними мотивами чи вимогами. Усі ці потенційно можливі й не позбавлені значущості новели перейшли до офіційного додатку. Між тим, в Україні вже давно склалася ситуація, коли страйк використовується населенням для здійснення політичного тиску на владу. За таких обставин український політичний страйк став ніби національним заміном права народу на демократичне повстання. Зокрема, політичний загальнонаціональний страйк оголошував під час помаранчевої революції (2004) від імені Комітету національного порятунку кандидат у Президенти України В. Ющенко.

Досить драматичним стало в Робочій групі опрацювання нової редакції конституційного права на освіту. Робоча група більшістю від присутніх відмовилася записати в проект норму про те, що обов'язковість освіти має стосуватися лише «неповної середньої освіти» (9 років навчання). Між тим, зробити обов'язковою лише неповну середню освіту свого часу переконував Робочу групу з прав людини Конституційної Асамблеї України Президент Академії педагогічних наук України і водночас екс-міністр освіти України В. Кремень.

Крім того, Робоча група відмовилася записати у свій законопроект норму про те, що в Україні визнається й гарантується академічна свобода, з якої мало б витікати право університетів на організаційну і матеріально-фінансову автономію. Хоч як це дивно, але проти заборони можливості накладання обмежень на сферу професійного використання свободи слова – літературу, мистецтво й науку рішуче виступив не хто інший, як Академія вищої школи України. Така нормативно визначена заборона була викладена лише в альтернативній версії проекту даної статті представником від ХПГ та УГСПЛ й увійшла в офіційний додаток.

Що ж стосується права на охорону здоров'я, то воно в проекті від Робочої групи стало набагато «скромнішим» у порівнянні з чинною Конституцією України. За проектом змін від Робочої групи безоплатну медичну допомогу відтепер можна буде одержати лише в екстрених випадках і в мінімальних масштабах. Решту можливостей має поглинути страхова (державна й недержавна) медицина. Тому в пропозиціях від представника ХПГ та УГСПЛ було записано (як частину третю відповідної статті) таке: «Кожен, хто потребує обстеження чи лікування, але неспроможний оплатити його вартість або придбати страховий поліс, має право на кредитну чи іншу пільгову допомогу держави або органів місцевого самоврядування. Гарантований мінімум безоплатних медичних послуг, що отримуються за рахунок держави або органів місцевого самоврядування встановлюється законом».

У свою чергу, право на шлюб і створення сім'ї в редакції, запропонованій Робочою групою, більше не прив'язується до існуючого конституційного визначення шлюбу як союз жінки і чоловіка. Замість цього Робочою групою була запропонована й записана у проект норма про те, що... «право на шлюб, створення сім'ї гарантуються законом».

На превеликий жаль, Робоча група відмовилась включити до тексту свого проекту два нових, запропонованих представником від ХПГ та УГСПЛ права: право на належне врядування та право на доступ до публічної інформації. Між тим, як це витікає із змісту цих

прав, вони є актуальними, уповні європейськими за духом і змістом й затребуваними сучасним населенням України. Дві проектні редакції прав (увійшли у додаток) виглядають наступним чином:

### **Право на належне врядування**

1. «Кожен має право на безсторонній, справедливий та компетентний розгляд його справи в розумний строк органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень. Здійснення цього права передбачає щонайменше:

1) право кожного бути прийнятим уповноваженою особою чи відповідним компетентним органом та висловлювати думку з приводу власної справи, надавати документи та наводити аргументи на свою користь;

2) право кожного відстоювати своє бачення існуючої ситуації та надавати пояснення ще до того, як уповноваженим органом будуть прийняті рішення, які можуть призвести до невігідних чи несприятливих для особи наслідків;

3) право кожного на доступ до пов'язаних з його справою документів, матеріалів чи службової кореспонденції за умови дотримання законних вимог щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

4) обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень докладно пояснювати причини та мотиви ухвалених ними рішень чи актів застосування права.

2. Кожен має право направляти індивідуальні або колективні звернення, особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у розумний строк.

3. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави або органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх

посадових та службових осіб при здійсненні своїх повноважень».

### **Право на доступ до публічної інформації**

1. «Кожен має право на доступ до офіційних документів та іншої інформації про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. Здійснення цього права передбачає можливість подання інформаційного запиту або одержання інформації в інший спосіб – на вибір запитувача.

2. Органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати належні їм відомості за інформаційними запитами, регулярно оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

3. Здійснення цього права може підлягати обмеженням, які передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації з обмеженим доступом або для підтримання безсторонності суду за умови, якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні».

### **Висновки**

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що Робоча група суттєво наблизилася понятійний апарат – юридичну стилістику та семантику законопроекту – до європейських (також міжнародних) правових стандартів. Водночас вона виявилася несподівано консервативною, якщо оцінювати ситуацію на рівні нині існуючих загально-цивілізаційних вимог. Справді, як справедливо зазначають громадські активісти, у проекті залишилася така підстава для обмежень на здійснення прав і свобод людини, як сумнозвісний аргумент «моралі». Загалом, Робоча група не наважилася скоротити у своєму проекті Розділу II кількість підстав для можливих обмежень на здійснення прав і свобод людини, які були передбачені міжнародним (європейським) законодавством

про права людини ще в першій половині ХХ ст. Чи витримає проект конституційних змін, розроблений під керівництвом видатного фахівця в цій ділянці В. Буткевича українську парламентську процедуру, будемо знати вже ближчим часом.

Майже насамкінець більшість у Робочій групі вирішала зберегти в проекті змін до Розділу II право кожного «на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї» – цю відверту *Fata Morgana* національного конституціоналізму, що водночас засвідчило нездоланність принципу економічного перерозподілу в свідомості українського юридичного істеблішменту. Схоже, що достойно оцінити цю пристрасть доведеться вже нащадкам.

Так або інакше, але поки що можна констатувати, що такі беззаперечні цінності органічного конституціоналізму як право народу на демократичне повстання; право

на зброю для захисту себе і своєї сім'ї у випадку смертельної небезпеки; право на доступ до публічної інформації; свобода від обмежень у професійних сферах літератури, мистецтва і науки; академічна свобода та автономія університетів; право на належне врядування; право на політичний страйк; право на одностатевий шлюб; право вільно чинити власною долею опинилися за межами законопроектної конституційної оболонки.

Чи слід вважати такий обмежувальний підхід стратегічним, далекосяжним? Навряд. Так або інакше, права і свободи людини не штучно створюються «уповноваженими» на це людьми, а виростають з природи речей. Самі ж по собі серйозні українські шукання в цьому керунку можна лише вітати (*Харківська правозахисна група* (<http://www.khpg.org/index.php?id=1437282169>). – 2015. – 19.07).

**Ю. Ганущак, експерт групи децентралізація та адміністративно-територіальна реформа РПР**

## **Нова конституція. Закритість процесу може породити чудовисько**

**К**онституційний процес, схоже, має шанси закінчитись успіхом. Звичайно, вони поки-що невисокі – традиції шантажу в українському політичному серпентарії дуже стійкі.

Однак від імітаційних рухів Януковича цей конституційний забіг має суттєву відмінність – творення політики перестало бути справою виключно професійних політиків.

Майдан мобілізував середовище фахівців поза активною політикою, поставивши чітку дилему: теоретичні конструкції повинні бути реалізовані в конкретний текст – цього чекає стрімко дозріваюче громадянське суспільство. Яке артикулювало і найбільш очікувані українцями потреби в змінах в організації влади на території і судової влади.

Звичайно, проект змін до Основного закону не виник на порожньому місці. Його обриси почались вимальовуватись в експертному середовищі ще в часи пізнього Ющенка в

2009 р., хоч і були законсервовані в нестерпні наступні чотири роки.

У 2014 р. віце-прем'єр В. Гройсман викликав основних авторів цього проекту і поставив їх перед вибором: шансів потрапити в офіційну владу ніяких – партійні квоти – але можна реалізувати потенції державотворення в цілком конкретних розробках у царині децентралізації влади – темі, яка ставала модною і набирала обертів у медійному середовищі.

Для розминки було запропоновано допомогти Мінфіну відпрацювати ідеї фіскальної реформи, яка вже зараз залишає величезний відсоток податкових надходжень для розподілу самими громадами, без втручання Києва.

Її було ухвалено парламентом у рамках змін до Бюджетного та Податкового законодавства.

Однак залишалось найголовніше завдання – робота над проектом змін до Конституції.

Технічне завдання формулювалося чітко – мінімум змін, нових термінів, тільки по тематиці

децентралізації, врахування, за можливості, інтересів основних політичних груп без втрати принципових позицій щодо балансу влад. При цьому зберігаючи політичну нейтральність.

Потім був збій – оточення нового президента вирішило піднести «подарунок» патрону у вигляді проекту нової Конституції, який суттєво посилював його повноваження.

Холодна реакція у парламенті сьомого скликання, де в Президента не було такої потужної підтримки і ввічливі по формі, але безжальні по суті формулювання Венеційської комісії поховали надії Банкової на швидкісний спурт конституційного процесу.

Перерва, пов'язана з перегрупуванням політичних сил на владному Олімпі, була очікуваною. Вибори, формування коаліції та перерозподіл сфер впливу, як і бажання реагувати на популістичні запити суспільства, відволікли увагу парламентарів.

Однак перерва була не на користь – вікно можливостей для реформи поступово зачинялось. Розуміння цього і відчуття відповідальності за розвиток країни звело під куполом Реанімаційного пакета Реформ гурт експертів, які за інших обставин не раз критикували один одного в публічній площині.

Різких у висловлюваннях і неквапливо розважливих, вправних у юридичній казуїстиці, навіть схоластиці і чітких у викладенні ідеології, з різним політичним, юридичним викладацьким досвідом, однак щирих у бажанні зробити документ, за який не було б соромно як перед українським суспільством, так і перед закордонними фахівцями.

Відповідно, на час відновлення офіційного конституційного процесу документ, перший проект змін до Конституції від експертного середовища був готовий вже на початку березня.

І хоча «особливо буйні» експерти, які дуже критично висловлювалися щодо гальмування конституційного процесу, не отримали шансу потрапити в офіційний склад Конституційної Комісії, однак керівник парламенту не залишив і їм можливості залишитись осторонь – послуги експертів, нарешті, стали потрібними навіть політикам.

Оскільки побудова нової конструкції владних структур вимагала інженерної, можна сказати, філігранної, техніки – помилки обов'язково проявляться, причому в найбільш несприятливий момент.

Насамперед, артикуляція трьох стовпів ефективної влади – повноваження – ресурси – відповідальність:

Розділення публічної влади на два крила – держава та самоврядування.

Недвозначне формулювання просторової основи влади – адміністративно-територіального устрою.

Чіткі повноваження опорних вершин трикутника влади – Президента, уряду, парламенту.

Інститути місцевого самоврядування, його матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування.

І нарешті, відповідальність усіх суб'єктів територіальної організації влади.

Необхідно було також враховувати поточний момент – Мінські угоди накладали також певні обмеження, які потрібно було ретельно виписати, не втрачаючи при цьому суверенітету України.

І нарешті, текст мав бути написаний у стилі, притаманному для української мелодики слова, а не калькуванні іншомовних зворотів – включення термінів громади, повіти, волості, як базових.

Напрацьований робочою групою проект Конституції повис у повітрі на цілих три тижні – нестерпний термін в умовах динамічного розвитку країни. Здавалось, конституційний процес традиційно пішов на згортання.

Однак на початку тижня експертів терміново мобілізували – текст-проект повернувся від Президента з доповненнями та корективами. Знову копітка робота, пошук компромісних формулювань без втрати суті.

Потрібно було вловити тонку грань компромісу між Президентом та урядом у статусі, порядку призначення представника держави на території. Навіть назва цієї посади потребувала політичних консультацій.

І хоча «державний урядник» більше відповідало традиції українського



державотворення, однак «префект» не давав підстав сумніватись в тому, що вибрана французька модель. Знову ж таки навздогін формулюванням Коаліційної угоди.

Дещо слабкою залишилася термінологія в описі основ адміністративно-територіального устрою. Двозначне розуміння поняття «громада» може зіграти злий жарт, однак воно швидше знайде розуміння в сесійному залі, ніж древнє українське слово «волесть».

З цієї ж причини експертам прийшлося зціпити зуби, коли замість чіткого терміна «повіт» в остаточному тексті з'явилося поняття «район». Та й поняття «регіон» для означення найвищого рівня просторової організації влади буде на початках незвичним, хоча така родова назва краще відображає сутність регіональної політики, ніж звичні «області» та «АРК».

Не вдалося відстояти і трирічний термін повноважень органів місцевого самоврядування – голова Конституційної Комісії дав зрозуміти, що парламент може не прийняти навіть дуже розумні аргументи експертів щодо скорочення терміну їх каденції.

І, нарешті, передбачуваній критиці буде піддано положення щодо відповідальності органів

місцевого самоврядування. І якщо право префекта зупиняти акти місцевих властей більш-менш вже сприймається суспільством, то право Президента розпустити місцеві ради оцінюється через призму можливих зловживань глави держави.

Хоча підстави для такого радикального кроку виписані недвозначно – посягання на територіальну цілісність України. З огляду на антидержавні заворушення після Революції гідності, у деяких областях такі уточнення більш ніж очікувані.

Були також пропозиції легітимізувати військово-цивільну адміністрацію, але тут уже експертне середовище стало на дибки – важелів противаги місцевим елітам у проекті Основного закону достатньо.

Як буде розвиватись надалі конституційний процес, чи вдасться об'єднати парламент перед лицем глобальних та регіональних викликів – покаже час. Але відмовчатись звично після фактичної зради майбутнього України народним обранцям не вдасться – система контролю за їх діяльністю стає більш швидкою та адекватною – навіть до радикальних дій (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/columns/2015/06/26/7072544/>). – 2015. – 26.06*).

**О. Медведев, внештатный советник Президента Украины, политический консультант**

## **Кремлю и террористам не нравится наша Конституция. Это победа**

**Д**евять «предохранителей» закона об особенностях режима местного самоуправления способны успокоить каждого, кто беспокоится по поводу новой нормы Основного закона. Кремль и главари террористов не признали предложенные изменения, и это – признак качественной работы украинских конституционалистов. Изменения в Конституцию «ни запятой, ни точкой» не больше чем то, что было зафиксировано в Минских соглашениях. Если конституционная реформа будет сорвана, Украина рискует оказаться один на один с агрессором. Об этом в блиц-интервью «Обозревателю» рассказал внештатный совет-

ник Президента Украины, политический консультант О. Медведев.

– В «Блоке Петра Порошенко» утверждают, что ни о каком «особом статусе Донбасса» в новой редакции Конституции речь не идет.

– Это утверждает текст Конституции. «Особый статус» – это термин, выдуманный оппонентами Президента специально, чтобы дискредитировать его инициативу. Там вообще нет слова «статус». Там вообще нет ничего нового по сравнению с тем, что было в законах, принятых Верховной Радой – один раз предыдущей, один раз – нынешней, об особенностях режима местного самоуправления на этих территориях.

Более того, именно на этот закон есть ссылка в Переходных положениях Конституции. Если бы кто-то потрудились почитать тот закон, он бы увидел, что в окончательной версии имеется, если не ошибаюсь, около девяти условий, при реализации которых этот закон может вступить в силу. Когда этот закон будет вступать в действие в случае реализации этих условий, это будет означать, что украинский суверенитет на этих территориях полностью восстановлен. Начиная от прекращения огня и заканчивая выводением российских войск и полным установлением украинского контроля по всей длине украинско-российской границы.

Эти девять условий – девять «предохранителей», которые снимают все опасения тех, кто напрягается из-за появления этой нормы в Конституции. И это далеко не то, что хотели бы россияне иметь в украинской Конституции – они мечтали, что смогут продиктовать внутреннее содержание, которое будет касаться всей страны, будет влиять на ее внутреннюю и внешнюю политику. Поэтому признаком качественной работы команды, которая готовила изменения в Конституцию, является недовольство со стороны МИДа России, главы думского комитета Пушкова, со стороны Плотницкого и Захарченко, и странным образом примкнувшей к ним Сыроед.

То, что Украина внесла в проект Конституции, ни запятой, ни точкой не больше чем то, что было зафиксировано в Минских соглашениях. Все остальное – в рамках закона, который уже есть, и который, кстати, может изменяться Верховной Радой Украины, если будет необходимость.

– *Итак, противоположная сторона не намерена принимать эти изменения в Конституцию. Как в таком случае будет действовать норма об особенностях местного самоуправления?*

– Это норма Переходных положений, а не тела Конституции. Введение ее в действие процедурно – довольно сложное. Эта статья может быть введена в действие, только когда начнет действовать упомянутый в ней закон. А упомянутый в ней закон начнет действовать, когда боевики выполнят целый ряд условий,

предусмотренных минскими соглашениями. Поэтому повторю: всем, кто боится этой нормы, следует посмотреть Минские соглашения, следует посмотреть сам этот закон, который уже существует, и увидеть, что там огромное количество «предохранителей», которые гарантируют и защищают нас от любых неожиданностей и капризов противоположной стороны.

– *Какое решение примет Конституционный Суд, куда был направлен законопроект об изменениях в Основной закон?*

– Я надеюсь, что решение Конституционного Суда будет положительным. В конце концов, не следует забывать, что проект Конституции прошел экспертизу Венецианской комиссии.

– *Наберет ли проект необходимое количество голосов во время голосования в парламенте?*

– Точно понятно, что будет 226 голосов во время голосования за проект в целом. Учитывая то, что сейчас уже есть 288 голосов, есть большая вероятность того, что будет и 300. Я надеюсь, что те политические силы, которые по каким-то причинам чересчур экзальтировались из-за этих поправок, за лето трезво их... (*Хартыя97 (<http://charter97.org/ru/news/2015/7/17/160269/>). – 2015. – 17.07*).

## И. Когут, председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив «Подводные камни» новой Конституции

**В** Конституции Украины предложенными Верховной Радой изменениями имеется ряд «подводных камней». О них в комментарии «Обозревателю» рассказал председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив И. Когут.

Наибольший такой «камень» – тема особого статуса Донбасса. «Сегодня наиболее тревожная ситуация сложилась вокруг пункта Переходных положений о специальном законодательстве об особенностях осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донбасса», – сказал он. В этом контексте И. Когут обратил внимание на два аспекта, а именно: «Чтобы снять эту норму, нужно менять саму Конституцию», а также тот факт, что норма об особом статусе может работать только в условиях прекращения боевых действий.

Говоря о других «подводных камнях», И. Когут обратил внимание на ст. 144 Основного закона, в которой говорится о праве Президента приостанавливать решения и распускать местные органы самоуправления. «Здесь есть недостатки сугубо технического характера, которые остались от старой редакции. Это очень удивило, потому что я лично ожидал, что этот вопрос будет каким-то образом скорректирован», – признался И. Когут.

Как пояснил эксперт, в этой статье говорится от «предохранителях» от федерализации. «Когда Президент имеет право реагировать на решения, акты органов местного самоуправления, если они принимают решения, противоречащие Конституции? Мы надеялись, что будет такая расшифровка: “в сфере территориальной целостности, государственного суверенитета и национальной безопасности”. А по тексту все идет через запятую и ставится в один ряд: “Конституция Украины, территориальная целостность, государственный суверенитет”.

Можно сделать вывод: и Конституция, и территориальная целостность, и государственный суверенитет», – заметил И. Когут.

«Это существенно расширяет право Президента, хотя частично нивелирует полномочия префекта», – сказал он.

Вместе с тем, оценивая изменения в Конституцию в целом, эксперт сказал: «Если бы не эта катавасия с темой особого статуса, эта Конституция была бы очень серьезным шагом в направлении реальной реформы децентрализации».

Напомним, 16 июля Верховная Рада Украины проголосовала за постановление о направлении в Конституционный Суд законопроекта о внесении изменений в Основной закон. В доработанном законопроекте предлагается внести в Переходные положения Конституции норму о том, что статус отдельных районов Донбасса определяется отдельным законом (*Обозревателю* (<http://obozrevatel.com/politics/97684-kogut-perechislil-podvodnyie-kamni-novoj-konstitutsii.htm>). – 2015. – 16.07).

**А. Мережко** профессор Киевского национального лингвистического университета, доктор

## Новая Конституция – не от хорошей жизни

**П**орошенко пошел на проталкивание изменений к Конституции, что называется, «не от хорошей жизни». Просто у него нет другого выхода. Вероятно, на этом настаивают наши союзники. Все это, конечно, продолжение «похабного мира», начатого Минскими соглашениями, но, скорее всего, за всем этим стоит то, чего мы не видим, а можем лишь догадываться или строить предположения.

Моя гипотеза такая. Запад во главе США всерьез взялся за демонтаж путинской империи. В принципе, как показал недавний обвал китайского рынка, у США достаточно мощи, чтобы за считанные дни обвалить любую экономику. Достаточно сил и влияния, чтобы за считанные часы погрузить Россию в хаос. Единственное, что их останавливает – боязнь того, что ядерное оружие в России может оказаться в руках отморожков типа Гиркина.

Поэтому демонтаж будет осуществляться весьма осторожно, даже деликатно, но неуклонно. А на это надо время.

Выиграть это время можно, в том числе, путем тщательного соблюдения «буквы» Минских соглашений, чтобы у Кремля не осталось формальных аргументов против «замораживания» конфликта. Поэтому и для нас, и для Запада важно выиграть время любой ценой, в том числе ценой внесения изменений в Конституцию. Пройдет совсем немного времени и путинская империя рухнет. И тогда достаточно легко можно вернуться к прежней Конституции. Тем более, что формально-юридический аргумент для отмены изменений остается: эти изменения были осуществлены во время фактического состояния войны (*ТСН (http://ru.tsn.ua/blog/themes/politics/novaya-konstituciya-ne-ot-horoshey-zhizni-452955.html). – 2015. – 16.07).*

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Іспанія

**Каталонія не получит независимость от Испании.** Об этом заявил премьер-министр пиренейского королевства Мариано Рахой Брей.

«Не будет независимости у Каталонии. И независимая Каталония не войдет в единую Европу, не будет того, что предлагают националисты жителям региона», – сказал Рахой. По его словам, «государство готово обеспечить соблюдение закона решения

Конституционного суда о запрете референдума как в Каталонии, так и в любом другом месте Испании».

Премьер призвал главу регионального правительства А. Маса обратить внимание на нынешнюю ситуацию в Греции, где власти сначала дали обещание отказаться от мер жесткой экономии, а потом были вынуждены пойти на попятный (*Euronews (http://ru.euronews.com/newswires/3039301-newswire/). – 2015. – 16.07).*

### Російська Федерація

**Решения ЕСПЧ подлежат исполнению только с учетом признания верховенства Конституции Российской Федерации, говорится в решении Конституционного суда РФ.**

Суд определил, что участие РФ в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета. «Европейская конвенция о защите прав человека и основных

свобод и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не могут отменять приоритет Конституции», – отмечается в постановлении, оглашенном судьей С. Мавриным.

Таким образом, за Конституцией признана высшая юридическая сила, чем постановления ЕСПЧ.

«Решения ЕСПЧ подлежат исполнению только с учетом признания верховенства Конституции Российской Федерации», – постановил С. Маврин.

Он пояснил, что Конвенция по правам человека является частью правовой системы России, но «Россия может отступить от налагаемых на нее обязательств, когда такое

отступление является единственным способом избежать нарушения Основного закона».

«Разрешать вопрос о применении национального законодательства должны национальные власти», – отметил судья.

На нынешнем заседании КС РФ решает, должна ли Россия исполнять все решения Европейского суда по правам человека. По мнению представителей исполнительной и законодательной власти, РФ не обязана слепо следовать постановлениям ЕСПЧ, особенно если они противоречат Конституции (*РИА Новости* (<http://ria.ru/politics/20150714/1127526313.html#ixzz3gMzlaCHQ>). – 2015. – 14.07).

## Киргизстан

**Президент Киргизстана высказался против проведения осенью референдума по изменению Конституции из-за недостатка времени для предварительного обсуждения поправок.** С просьбой отозвать законопроект А. Атамбаев обратился к его авторам.

Комитет по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству Жогорку Кенеша (парламента) Киргизстана во вторник одобрил концепцию законопроекта о проведении референдума по изменению конституции. За изменение Основного закона выступают лидеры правящей коалиции парламента, которые предлагают изменить статус конституционной палаты, изменить структуру Верховного суда, усилить партийный контроль за деятельностью депутатов, лишив их императивного мандата. Кроме того, предлагается норма, согласно которой премьер-министр, избранный из числа парламентариев, после отставки кабинета смог бы вновь вернуться в депутатское кресло. Референдум они предлагают провести одновременно с парламентскими выборами осенью нынешнего года.

Между тем Венецианская комиссия Совета Европы и БДИПЧ ОБСЕ в своем заключении раскритиковали поправки, а также идею проведения всенародного референдума по

изменению Основного закона, отметив, что большинство предлагаемых поправок «вызывают озабоченность в отношении основных демократических принципов, особенно таких, как разделение властей и независимость судебной власти».

«Выражая искреннюю признательность за большую работу по совершенствованию законодательства, я все же убедительно прошу вас вернуться к вопросу о целесообразности внесения изменений в действующую конституцию в преддверии приближающихся выборов в парламент», – говорится в письме президента, адресованном лидерам парламентского большинства Ф. Кулову, О. Текебаеву и Ч. Турсунбекову.

Президент подчеркнул, что проделанная депутатами работа по анализу эффективности отдельных положений Основного закона Киргизстана заслуживает высокой оценки. В то же время «отдельные предложения законопроекта вызвали острые дискуссии в обществе».

«Очевидным оказался и недостаток времени, отведенный для предварительного обсуждения проекта закона. Поэтому, учитывая важность вопросов, я решил обратиться к вам с просьбой отозвать законопроект», – говорится в письме.

А. Атамбаев считает возможным вернуться к обсуждению данных инициатив в парламенте нового созыва.

За последние 20 лет Конституция Киргизстана изменялась восемь раз – в 1994, 1996, 1998, 2003, дважды в 2006 и 2007 г. Действующая редакция Конституции, принятая в 2010 г., согласно которой Киргизия стала парламентской республикой, была одобрена Венецианской комиссией и принята всенародным референдумом. В ней есть пункт, запрещающий изменение Основного закона страны до 2020 г. (*Trend (<http://www.trend.az/casia/kyrgyzstan/2411747.html>). – 2015. – 27.06*).

**Лидеры крупнейших фракций парламента Киргизстана отзывают законопроект по изменению Конституции.** С такой просьбой к народным избранникам обратился президент страны А. Атамбаев. Некоторое время назад депутаты инициировали ряд поправок в главный закон страны. Они касались выборного законодательства, а именно избирательного порога для политических партий, введения института императивного мандата для депутатов, а также работы конституционной палаты. Это вызвало неоднозначную реакцию

в обществе. Конституция Киргизстана за всю историю менялась уже восемь раз. В 2010 г. вновь избранный парламент ввёл мораторий на внесение поправок в основной закон до 2020 г. Однако на этот раз народным избранникам не помешал даже собственный запрет. Между тем на днях венецианская комиссия института по правам человека ОБСЕ опубликовала отчёт, в котором законопроект по изменению конституции назван документом, вызывающий много споров. М. Казакпаев, политолог: «Как только фракция Ар-Намыс выступила с поправками в Конституцию и в парламенте стали обсуждать этот вопрос, то сразу пошли митинги людей, которые выступали против поправок в конституцию. Это и гражданские неправительственные организации, ряд политических сил. Получается так, что общество половина на половину, даже большая часть против поправок. И президент ради стабилизации, о чём он постоянно говорит, пошёл на отмену поправок в Конституцию» (*24.kz (<http://24.kz/ru/novosti2/v-mire/item/71927-popravki-v-konstitutsiyu-kyrgyzstana-otozvali>). – 2015. – 1.07*).

## Вірменія

**Разработка проекта конституционных изменений близится к завершению, уже 1 августа он будет представлен президенту.** О ряде ключевых положений будущего документа рассказал корреспонденту Новости Армении – NEWS.am член экспертной комиссии по конституционным реформам, заведующий кафедрой конституционного права Ереванского государственного университета, доктор юридических наук Г. Даниелян.

Проекту придаётся окончательный вид, но в обществе и среди политических сил ещё остаются взаимоисключающие точки зрения по ряду ключевых вопросов. Считаете ли Вы правомерным составлять проект в таких условиях?

Подходы по проекту Конституции были адекватно изучены, а из них взяты непосредственно важные и не ограниченные лишь политическим или общественным

контекстом. Есть конфликты мнений и внутри экспертной комиссии, что закономерно, если учесть, что речь идёт о правовом акте, ключевом по значению для страны и народа. В то же время мы решили выбрать самые приемлемые решения, частично исходившие и то политических сил, и от экспертных кругов.

Как будут формироваться конституционные органы, обеспечит ли процедура справедливость? Оппозиционные силы называют всю инициативу «Инструментом воспроизведения власти».

С точки зрения Вашего вопроса принципиальное нововведение в реформах – парламентская система правления, на которой строятся конституционные органы. На данном этапе рано говорить о подробностях, но можно отметить, что на этапе обсуждений, скорее всего, будут одобрены следующие тезисы:

1) Парламенту будут делегированы несравненно более широкие полномочия контроля.

2) В парламенте существенно расширится статус оппозиционных сил, они не только займут гарантированные ответственные позиции в парламентских органах, но и смогут влиять на законотворческую деятельность, контрольную и кадровую политику.

3) Парламент будет контролировать все органы исполнительной власти.

4) В парламенте будут выделены определённые места для национальных меньшинств.

Национальное собрание будет избираться по пропорциональной системе. Все партии и блоки, идущие на выборы, должны будут представить своего кандидата в премьер-министры и основы своей программы. У президента республики не будет непосредственного мандата, его будут избирать выборщики. На вопрос, как будет формироваться их группа, ответит закон. Можно сказать, что в их состав будут входить депутаты и представители местного самоуправления.

Список государственных органов и чиновников, выбираемых парламентом, не изменится, повысится порог голосования, обусловленный необходимостью повышения роли оппозиционных сил.

Что касается заявления о «воспроизводстве власти», то ни одного конкретного аргумента в его подтверждение пока не было. Как минимум был абстрактный призыв честно объяснить, почему предпочтение отдано парламентарной системе. Как видно, противники этой идеи стремятся утолить амбиции своего кандидата в президенты, но это уже другая задача.

При централизованной системе правления не вызывает вопросов и обороноспособность страны, о чём не раз говорил и президент.

С другой стороны, не раз подчеркивалось, что парламентарная система может считаться единственно приемлемой, если экспертная комиссия предложит разумную процедуру назначения верховного главнокомандующего, круг его обоснованных полномочий и в целом бесперебойную и предсказуемую систему военных структур. Всё это было сделано

и получило одобрение. В конечном счёте, парламентарную систему правления выбрали и такие страны, которые тоже находятся в военном состоянии. Их опыт тоже был подробно изучен и учтён. Кстати, проект предусматривает, что во время войны командующим является премьер-министр. В то же время правительство может назначить на эту должность другое соответствующее лицо.

Чего Вы ждёте от Конституции, может ли она, в свою очередь, реформировать всю общество?

Я не раз замечал, что Конституция сама по себе не может стать рецептом для решения социально-экономических и политических проблем, но может безоговорочно исключить какое-либо правовое препятствие решению этих вопросов, содействовать формированию более зрелой правовой культуры, открыть дорогу гражданскому обществу для активного участия в решении проблем и так далее. Приведу лишь один пример: проект предполагает закрепить право на организацию референдума и за гражданами. При этом такое право может реализовываться и тогда, когда Национальное Собрание уже приняло закон, но оппозиционные силы считают, что он не исходит из интересов общества. Его вступление в силу должно быть приостановлено до результатов референдума.

Теперь мы должны задаться вопросом: готовы ли мы адекватно воспользоваться данными нам возможностями, без согласования с каким-либо государственным органом, выступать с законодательными инициативами и не ограничиваться лишь критикой?

Какие нововведения предусмотрены для обеспечения независимости судов? Ведь и в Концепции указывалась уязвимость судебной власти, необходимость в её кардинальном пересмотре. Говорилось даже о целесообразности перехода к двухступенчатой судебной системе.

В результате долгих и острых обсуждений была принята исходная позиция о том, что число степеней суда не может быть гарантией независимости судебной власти. Думаю, проект предлагает лучшие гарантии, чтобы уберечь судей как от возможного внешнего,

так и от внутреннего влияния в системе. Во-первых, в Высший судебный совет, который заменит Совет юстиции, будет входить равное число правоведов и действующих судей, что исключит подходы, диктуемые корпоративными интересами. Председатели судебных инстанций будут избираться на определённый срок и только один раз. В частности, предусмотрено, что глава Кассационного суда будет избираться на шесть лет. Срок службы судей Конституционного суда предусмотрен в 12 лет и вновь один раз – тоже чтобы исключить мотивы влияния на них.

Вернёмся к вопросу о том, что ценность конституционности не столько в юридически грамотном документе, сколько в гарантии его применения. Вы поговорили о его важных

тезисах, но можем ли мы быть уверены, что они будут претворены в жизнь?

Вопрос этот очень тревожит, об этом говорилось и в Концепции. К числу важных нововведений с этой точки зрения нужно добавить и фиксацию конституционной ответственности и института постоянного мониторинга Конституции. Думаю, недопустимо, когда Конституционный суд признаёт конкретные законодательные положения или их правоприменительную практику противоречащими Конституции, а уполномоченные органы не делают надлежащих выводов и иногда не спешат пересматривать законодательство. Институт конституционного мониторинга способен коренным образом исправить ситуацию (*News.am* (<http://news.am/rus/news/277056.html>). – 2015. – 15.07).

## Туреччина

**Первоочередной задачей нового парламента будет принятие новой Конституции.** Об этом сказал новоизбранный спикер парламента Турции И. Йылмаз, сообщает в четверг турецкое агентство Anadolu.

По словам И. Йылмаза, новая Конституция необходима активно развивающейся с экономической и политической точки зрения Турции.

Оппозиция Турции всегда выступала против принятия новой Конституции, так как считает, что это шаг к переходу от парламентской формы управления государством к президентской форме.

Не исключено, что если парламент Турции не сможет принять новую Конституцию, будет проведен всенародный референдум.

Ранее с заявлением о необходимости принятия новой Конституции выступил экс-министр юстиции Турции Б. Боздаг.

По его словам, несмотря на внесение изменений в более чем 100 пунктов действующей Конституции, правительство страны не смогло сделать ее более демократичной.

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 (*Trend* (<http://www.trend.az/world/turkey/2413438.html>). – 2015. – 2.07).



## Таїланд

**Пятьсот прокуроров в Таиланде опротестовали один из пунктов проекта Конституции страны, который позволяет человеку без опыта прокурорской работы занимать выборную должность председателя прокурорской комиссии, контрольного органа при генеральной прокуратуре, говорится в среду в сообщении Парламентского радио Таиланда.**

Возможность избрания председателем комиссии человека, не имеющего опыта прокурорской работы, «откроет двери для политического влияния на процессуальные действия прокуратуры», цитирует радиостанция текст письма, направленного во временный парламент страны.

Согласно проекту Конституции, который в настоящее время рассматривается в министерствах и ведомствах, а в конце 2015 г. будет передан на всенародный референдум, прокурорская комиссия – это орган, ведущий борьбу с коррупцией и административными нарушениями, а также руководящий решением кадровых и социальных вопросов в системе прокуратуры, сообщает радиостанция *(РИА Новости (http://ria.ru/world/20150701/1107848693.html#ixzz3gN0RR7Ld). – 2015. – 1.07).*

**В проекте Основного закона Таиланда, за подготовку которого отвечает Комитет по разработке Конституции, появился в доработанном виде один из самых важных разделов, касающийся будущей политической структуры страны и ее элементов.** По информации The Nation, второй раздел проекта Основного закона содержит семь глав, посвященных должному политическому руководству, государственной политике, парламентской системе и ее элементам, премьеру и кабинету министров, отношениям между политиками, взаимодействию чиновничества и граждан, государственному бюджету, а также децентрализации управления.

Комитет решил сохранить вызвавшее ранее споры положение о том, что премьер может не

быть избранным депутатом, но ввел требование, чтобы такой кандидат на эту должность получил не менее двух третей голосов членов Палаты представителей. Если же премьер является депутатом, то ему достаточно, чтобы за него проголосовало больше половины парламентариев. Кандидат в члены кабинета должен представить налоговые декларации за три предыдущих года.

Ранее было предложено увеличить число парламентариев с 250 до 300 человек, причем в качестве обязательной вводится система «праймериз» для отбора кандидата на выборы.

Избирательная система также претерпела изменения. Теперь она будет смешанной – парламентарии будут выбираться как по округам, так и от партий. Партийные списки по регионам будут заменены на единые общенациональные списки.

Согласно проекту, Сенат будет формироваться из пяти групп. Первые четыре группы станут результатом отбора в профессиональных сообществах по направлениям. Первое направление – бывшие госслужащие уровня не ниже постоянных секретарей министерств и равных им должностей, а также бывшие высокопоставленные военные. Второе направление – «профессионалы», выдвигаемые различными организациями, сформированными по профессионально-отраслевому признаку. Третье – представители законодательных органов, имеющие опыт деятельности в сфере сельского хозяйства, трудовых отношений, науки и образования, а также местного самоуправления. И четвертое направление – специалисты с высокими моральными принципами, выдвинутые из различных сфер общественной жизни – управленцы, юристы, научные работники, преподаватели, религиозные деятели, защитники прав потребителей, представители женских и детских организаций, ассоциаций инвалидов, местные активисты и т. д. Пятая группа в количестве 77 человек будет состоять из представителей 77 провинций страны, при этом (как ранее указывалось в проекте Конституции)

выбираться каждый из них будет из числа 10 ранее отобранных кандидатов, являющихся хорошими специалистами и обладающих высокими моральными качествами.

Представитель Комитета по разработке конституции генерал Л. Раттанванит заявил, что при отборе сенаторов будет сформирована специальная комиссия, которая снимет все сомнения в беспристрастности такого отбора. По словам другого представителя комитета, для принятия «органических законов» потребуются большинство голосов в три пятых от числа парламентариев.

Вопрос о ранее планировавшемся создании «Моральной ассамблеи» (т. е. специального

органа, который бы занимался проверкой кандидатов на выборах в парламент, мониторингом их депутатской деятельности и доведением этих сведений до избирателей) фактически оказался закрытым. Решено было, что простые граждане сами справятся с ее задачами.

Комитет по разработке Конституции был сформирован пришедшим к власти в Таиланде в мае 2014 г. военным руководством во главе с генералом Праютом Чан-оча. Он состоит из 36 человек во главе с председателем, профессором-правоведом Боворнсаком Уванно. Разрабатываемая Конституция – двадцатая с 1932 г. (*ИА REGNUM* (<http://www.regnum.ru/news/polit/1941829.html>). – 2015. – 10.07).

## Непал

**Prime Minister Sushil Koirala on Sunday expressed confidence that all parties would agree to the new Nepalese constitution that would ensure the rights of all, as the government announced a two-day public holiday to ensure maximum public participation in its first drafting.**

A cabinet meeting on Friday declared July 21 and July 22 as public holiday to ensure maximum public participation in interaction on the constitution drafting, a senior minister said. The preliminary draft has been sent to the people in order to solicit their suggestions on the provisions of the proposed constitution.

Koirala on Sunday expressed confidence that all the parties would agree to the new constitution that would ensure the rights of all. Since every political party leader is concerned about the country that has lagged behind due to political instability and lack of peace, a way out would be reached soon, he said while addressing a programme.

Nepalese missions abroad are also entrusted to seek feedback from migrants through the Ministry of Foreign Affairs. Constituent Assembly (CA) members have already reached their respective constituencies across the country for collecting public opinion on the draft constitution.

More than 590 lawmakers and 150 staffers from CA secretariat have been mobilised for the

collection of feedback on the draft constitution, with top leaders pledging to engage in public hearings in their respective constituencies. On July 9, the full House of CA had endorsed a 15-day action plan to gather public opinion on the draft constitution.

Nepal's Drafting Committee had endorsed the first draft of the long-pending constitution for the first time in June 29. The four major parties representing more than 90 per cent seats of the CA had reached the landmark agreement on June 8 in the wake of the April 25 earthquake that caused widespread devastation.

People have registered their feedbacks through toll free number, website, email and direct mailing at CA Secretariat from people living within the country as well as from those Nepalese living across the world.

More suggestions are related to preamble of the constitution, federalism, forms of governance, citizenship, and fundamental rights, religious provision among other issues. According to CA Secretariat spokesperson Bharat Raj Gautam, there is encouraging feedback from the citizens residing in foreign countries.

«In our website, 65 per cent suggestions are received from within the country while 35 per cent are from Nepali citizens living abroad,» said Gautam. The committee is planning to

organise feedback collection programmes in all 240 electoral constituencies on Sunday and Monday, the public holidays. It is scheduled to submit a report at CA on July 23 on the feedback of people on preliminary draft of constitution (*dna* (<http://www.dnaindia.com/world/report-nepal-pm-expresses-confidence-on-drafting-of-new-constitution-2106135>). – 2015. – 19.07).

**Nepali Congress youth leader Gagan Thapa has said that the new constitution will be incomplete without the names and demarcation of the provincial states.**

At an interaction programme at Tansen in Palpa today, Thapa said that naming and the demarcation of the states was possible if the top leaders of major four parties willed for the same. He said that a constitution with demarcation and names of states will be less controversial and a more effective one.

«The implementation of the constitution will become challenging without the names and boundaries of the eight states,» Thapa said. He believed that some political parties will to lead the government will not rush or delay the constitution drafting date (*Ekantipur* (<http://www.ekantipur.com/2015/07/18/top-story/constitution-incomplete-without-demarcation-gagan-thapa/408077.html>). – 2015. – 18.07).



**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 7 липень 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 31.07.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 8,59.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

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

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.