



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

У НОМЕРІ:

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

- *Конституційні зміни: чи є альтернатива?*

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

- *Помилка президента. Як не можна змінювати Конституцію*
- *Чи скористається Україна унікальним шансом створити нову судову систему?*

СУСПІЛЬНА ДУМКА

- *Статус Донбасу: п'ять вимірів та один висновок*
- *Конституційні зміни: чим обернеться для України переписування Основного Закону*

№8 (ВЕРЕСЕНЬ)

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 8 ВЕРЕСЕНЬ 2015**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

В. 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
nbuvar.gov.ua
сіаз.укр

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Н. Іванова,
С. Полтавець,
Конституційні зміни: чи є альтернатива?.....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО
ПРОЦЕСУ**.....6

**КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ
ФОРМУВАННЯ
ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ**

О. Банчук
Новий закон про поліцію: обмеження свобод
українців під маскою реформи.....8

М. Хавронюк
Щодо проекту Закону про особливий режим
спеціальної конфіскації майна.....10

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР
Ж. Роланд, Ю. Городніченко, Т. Милованов

Помилка президента.
Як не можна змінювати Конституцію.....17

І. Коліушко
20 правок до президентського
законопроекту змін до Конституції.....19

В. Речицький
«Про внесення змін до Конституції України
(щодо територіального устрою та місцевого
самоврядування)».....20

Р. Куйбіда
«Реанімаційний пакет реформ»
Чи скористається Україна унікальним
шансом створити нову судову систему?.....22

В. Мусіяка
О юридических последствиях голосования
за изменения в Конституцию.....26

В. Кулик
«Кровавая Конституция» расколола
общество на две части.....29

В. Місьонг
«Провести децентралізацію так, щоб
були задоволені всі, неможливо. Головне
– розпочати».....30

А. Магера
Действующая Конституция Украины
себя исчерпала.....34

В. Подгорная
Странно менять Конституцию,
которая и так не совсем легитимная.....35

П. Олещук
В целом сегодняшний конституционный процесс
ничем не отличается от конституционного
процесса времен Кучмы или Януковича.....36

Конституция по-новому:
что изменится для Донбасса,
и какую игру ведет Порошенко.....37

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**.....39

СУСПІЛЬНА ДУМКА
Е. Якунова, Facebook:
Пункт 18. Особенности национальной
конституционной игры.....47

Інститут громадянського суспільства:
Зміни до Конституції: панацея
чи новий етап реформи?.....49

В. Пекар, Site.ua: Статус Донбасу:
п'ять вимірів та один висновок.....53

Legalans.com: Инфографика: Правосудие
по-новому. Что Банковская хочет изменить в
Конституции?.....55

Сегодня: Минские соглашения под угрозой:
изменения в Конституцию могут не сработать....58

К. Атоев, Новое время: Новая Конституция.
К чему приведут игры патриотов.....61

И. Ляшенко, Сегодня: Народ не любит брехни...63

М. Васильева, ТСН: Пчелы против меда.....63

В. Асадчев, Ракурс: Можно ли изменять
Конституцию в условиях военного или
чрезвычайного положения?.....65

О. Онищенко, ZAXID.NET: Конституція і
наси́льство
Щодо спірних питань децентралізації і
конституційної реформи.....71

С. Швець, С. Федчун, ТСН: Конституційні
зміни: чим обернеться для України
переписування Основного Закону.....74

О. Ющик, Віче: Конституційні засади
політичної реформи й виборів в Україні.....75

**КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Японія.....79

Таїланд.....79

Російська Федерація.....80

Вірменія.....82

Киргизстан.....84

Непал.....85

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Н. Іванова, завідділу НЮБ НБУВ, канд. іст. наук,

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

Конституційні зміни: чи є альтернатива?

Питання внесення змін до Конституції у новітній історії Української держави актуалізується то синхронно з проведенням виборів до парламенту, або місцевих органів влади, то з правками до законодавства про вибори. Так, наприклад, ще навесні 2013 р. було представлено урядовий проект «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Намагання реформувати адміністративно-територіальний устрій держави виникло не на порожньому місці. Член уряду за президентства В. Ющенка Р. Безсмертний у «Основних засадах адміністративно-територіальної реформи в Україні» пропонував залишити за обласними державними адміністраціями такі функції: «Забезпечення виконання та контроль за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади; додержання прав і свобод громадян; координація діяльності регіональних представництв центральних органів виконавчої влади; контроль за недопущенням бюджетних диспропорцій». Як бачимо, ідея про збереження контролю над рішенням місцевих рад зберігається через запровадження інституту «префектів» [ст. 118; ст. 119 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 р.]. Наділивши префекта повноваженнями та правом «...1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечувати виконання державних програм; 4) спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів вико-

навчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами України...» та правом «видавати акти, які є обов'язковими на відповідній території...» законопроект зводить нанівець основну ідею забезпечити автономію місцевих громад шляхом надання їм додаткових повноважень у фінансовій та матеріальній сферах. Окремо слід виокремити таке «проблемне», з нашої точки зору, положення, яке закріплене в ст. 144 проекту «Закону...», «...дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду». Такі особливі повноваження префектів нівелюють сенс проведення такого реформування. Окреме нарікання та особливий резонанс у експертному середовищі та вітчизняному політикумі викликала така правова новела: «...доповнити розділ XV «Перехідні положення» пунктом 18 «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

Щодо «префектів» експерти висловлюють припущення, що функціонально вони зможуть замінити голів обласних державних адміністрацій, а за таких умов де-факто зміни не відбудуться. Існують серйозні побоювання, що проведення адміністративно-територіальної реформи призведе до зменшення кількості об'єктів соціальної інфраструктури (медичних установ, дошкільних навчальних закладів, шкіл, магазинів і т. ін.), а відтак і погіршення якості послуг, що надаються населенню. За таких умов досягти «добровільності» буде неможливо. Інший зріз проблеми – це спротив бюрократичного апарату на місцях. Оскільки

прямим наслідком зменшення кількості районів, селищ, сіл буде скорочення кількості управлінського апарату, то саме ця ланка держслужбовців найменше зацікавлена в проведенні реформи. Крім того, як наслідок реформи передбачається скорочення робочих місць і в інших галузях, наслідком чого може стати збільшення кількості безробітних у цілому по країні. На питання: «Чи витримає бюджет держави таке соціальне навантаження?» – ініціатори реформи відповіді не дають.

Водночас прихильники здійснення децентралізації переконані, що, перерозподіляючи владні повноваження в частині надання більшої фінансової самостійності місцевим громадам, держава намагається позбутися радянських традицій жорсткої владної вертикальної системи управління, рухаючись при цьому шляхом, який пройшли багато європейських країн. З іншого боку, доволі сумнівною видається теза про те, що децентралізація стане запобіжником від можливої федералізації нашої країни. Дискусійним є також твердження про те, що країни, у яких система влади базується на самостійності регіонів, є більш ефективними в економічному, соціальному й інших аспектах. Як правило, прикладом для них служить федеративна Німеччина. Хоча, у цьому випадку відсутній прямий причинно-наслідковий зв'язок, оскільки федеративна Росія, наприклад, нічим подібним похвалитися не може. Водночас у Франції, де присутня сильна президентська влада, адміністративно-територіальні проблеми виникають вкрай рідко. Усвідомлюючи складність усього комплексу проблем, навіть оптимістично налаштовані фахівці зазначають, що перед владою постає безліч проблем, чи не найголовнішою з яких є потреба у прийнятті кількох сотень законів, які б стали базою для напрацювання чітких «правил гри»: розподілу повноважень у середині реформованих на новий лад місцевих громад. Для стількох важливих завдань в Україні відведено два роки, що в наших реаліях, зважаючи на те що реформи здійснюватимуть старі кадри, досить короткий строк.

Включаючись у дискусію щодо конституційних змін, вітчизняний експерт Т. Березовець стверджує, що альтернатив змін немає. Головним аргументом для

нього є припинення вогню на територіях частини Донецької та Луганської областей. Експерт переконаний, що у випадку якщо такі зміни не відбудуться терористи негайно розпочнуть бої знову, а Європа взагалі може вийти з нормандського формату та відмінити санкції проти Росії, що водночас розв'яже руки В. Путіну та може спровокувати його на пряме військове вторгнення в Україну. Позитивно відгукнувся про зміни до Основного закону й відомий український правник С. Головатий. Колишній урядовець (міністр юстиції вересень 1995 – серпень 1997; вересень 2005 – серпень 2006 р.) впевнено стверджує, що нинішнє реформування Конституції – це виконання резолюції ПАРЄ від 27 червня 1996 р. «Подолання наслідків комуністичних режимів» у частині централізації влади та фактично позбавлення від тоталітарного минулого. Головним недоліком системи, яку Україна успадкувала від СРСР, є її надзвичайний патерналізм та повний контроль над усіма сферами життєдіяльності суспільства. Запровадження нових механізмів натомість дасть можливість реалізувати найголовніший принцип лібералізму – свободу через надання повноважень людям на місцях, стверджує юрист. Позитивним був і висновок Венеціанської комісії щодо змін до Конституції України. Ця знана інституція стверджує, що запропоновані реформи відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування. Чи не найголовнішим досягненням європейські юристи вважають позбавлення прокурорів функції загального нагляду, а також зміни принципів фінансування місцевих громад.

Конституційні зміни не були схвалені всіма парламентськими фракціями. Деякі політичні гравці вважають, що запропоновані Президентом конституційні реформи спровоковані зовнішнім тиском з боку Росії, Європи та псевдореспублік. Представник «Батьківщини» С. Соболев вважає, що такі зміни це не шлях до миру, а якраз навпаки. Про це, на думку С. Соболева, свідчать трагічні події, які відбулися під стінами законодавчого органу держави. У цілому негативно оцінив голосування за зміни до Конституції політолог В. Цибулько. Він переконаний, що голосування Опозиційного

блоку разом із БПП за так званий «особливий статус Донбасу» неоднозначно сприймається та ставить безліч питань персонально до глави держави. Таке голосування – це стратегічний програш Президента, переконаний експерт. Натомість керівник української редакції DW Б. Йоганн вважає безпідставними звинувачення в тиску на українську владу в бік Німеччини та Франції, що лунають з вуст представників деяких українських політичних сил. Він називає неготовність до компромісу, яку демонструють представники Радикальної партії Олега Ляшка та партії «Свобода», зрадою національних інтересів, бо, на його переконання, конфлікт на Донбасі не можна розв'язати військовим шляхом. Очільниця європейської дипломатії Ф. Могеріні наголошує на важливості перерозподілу владних повноважень із центру на рівень громад та регіонів, що сприятиме посиленню відповідальності місцевої влади перед громадянами. Вона нагадала також про гостру необхідність якнайшвидшого реформування судової гілки влади з врахуванням рекомендацій Венеціанської комісії. Оцінив запропоновані главою держави зміни до Конституції України і экс-голова Служби зовнішньої розвідки України М. Маломуж. З його точки зору зміни до української Конституції дають змогу В. Путіну реалізовувати так званий «план Б» у нашій країні. Таким чином Росія намагається законсервувати конфлікт на невизначений термін. З точки зору професійного розвідника, у перспективі «особливий статус Донбасу» та зафіксоване в проекті конституційних змін право префектів відмінити будь-яке рішення органів місцевого самоврядування можуть стати серйозними викликами для держави. Приймаючи такі зміни, П. Порошенко позбавив себе можливості для маневру, оскільки перебуває під тиском ЄС та США, стверджує експерт.

Про серйозні виклики, перед якими тепер постала держава, свідчать такі цікаві, з нашої точки зору, прецеденти. Так, наприклад, 27 серпня 2015 р. сесія Запорізької обласної ради підтримала проект Закону України «Про спеціальний правовий режим застосування

норм законодавства України в соціально-економічній, бюджетній та інших галузях на територіях з ускладненою екологічною ситуацією (про території з ускладненим екологічним статусом)». І хоча ініціатори звернення пізніше офіційно запевнили, що цей законопроект не передбачає спеціального політичного статусу ані для Запорізької, ані для будь-якої іншої з областей України, проте сам факт такого правового прецеденту доводить потенційну можливість отримати в перспективі «парад суверенітетів» на українській території, бо ескалація питання за принципом: «чому їм можна, а нам заборонено?» може стати початком дестабілізації ситуації в країні. Крім того, не можна виключати, що, змінивши Конституцію та легалізувавши «особливий статус Донбасу», ми отримаємо на території, яку контролюють незаконні збройні формування бойовиків, але вже в статусі депутатів місцевих рад. За таких умов з ними не можна буде поводитись як з людьми, які загрожують мирним громадянам, а треба буде йти на перемовини та серйозні політичні поступки, враховуючи їх новий статус-кво. Спроби Росії повернути нам так звані ДНР та ЛНР мають на меті легалізувати це «українське Придністров'я» та створити фактор постійного політичного тиску на Київ.

Як бачимо, питань щодо запропонованих Президентом змін до Основного закону країни на сьогодні досить багато. Відповіді на них, на жаль, часто залежать від політичної кон'юнктури, як всередині країни, так і на міжнародній арені. Ми вважаємо, що «особливий статус Донбасу» це звичайно вимушений крок, на який держава йде, сподіваємось, лише для того, щоб уникнути пролиття людської крові та нових жертв. З іншого боку, зміни в порядку керування фінансами назріли давно, водночас у нас немає однозначного переконання, що такі реформи неможливо було провести, не змінюючи Конституцію країни. Разом з тим політичні спекуляції довкола конституційного процесу ще раз доводять, що незрілість громадянського суспільства в Україні та сліпа віра громадян у політиків-популістів ще довго будуть серйозною перешкодою на шляху реформування українських державних

інституцій, бо як показує історичний досвід, для того щоб «дорости» до Конституції Пилипа Орлика, наші предки пройшли важкий, тернистий і, на жаль, кривавий шлях. А реалізувати її основні принципи також не вдалося через нашу схильність вірити в дешеві, але привабливі обіцянки тогочасних популістів від політики

(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: <http://zik.ua>; <http://glavcom.ua>; <http://www.facenews.ua>; <http://svidok.ua>; <http://hvylya.net>; <http://www.rada.zp.ua>; <http://nbnews.com.ua>; <http://comments.ua>; <http://glavcom.ua>; <http://www.dw.com>; <http://www.dw.com>; <http://www.charter97.org>).

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Верховна Рада в першому читанні погодилася внести зміни у Конституцію щодо децентралізації влади. За це проголосували 265 депутатів.

Одразу після цього спікер В. Гройсман закрив засідання.

Перед голосуванням та у його процесі частина депутатів, зокрема – від Радикальної партії, блокували трибуну, стукали порожніми пластиковими пляшками, кричали «ганьба!» і включали сирену. Представник фракції Ю. Шухевич заявляв, що в цьому питанні Україну зраджує Європа, як колись вона зрадила Чехословаччину перед Гітлером, а також двічі процитував думки Леніна про рабів.

Також проти цих змін виступала більша частина фракції «Самопоміч». Її голова О. Березюк під час виступу заявив, що мова йде про «зраду України».

Противники прийняття цих змін наполягали, що вони нададуть надто широкі права окупованим районам Донбасу.

У свою чергу на прийнятті цих змін наполягав Голова Верховної Ради В. Гройсман. Він стверджував, що жодних особливих прав ні Донбас, ні жоден інший регіон не отримає, але місцеві громади зможуть краще розпоряджатися своїми ресурсами.

Цей закон також підтримала фракція «Опозиційного блоку», голова якої Ю. Бойко заявив, що документ відкриє шлях до врегулювання ситуації на Сход України.

Виступаючи з трибуни, голова фракції «Батьківщина» Ю. Тимошенко заявила, що її фракція також виступає проти цього закону, оскільки, за її словами, це не дорога до миру і робиться в інтересах Росії.

Керівник групи І. Коломойського «Відродження» В. Бондар під час виступу заявив, що кожен депутат групи визначатиметься самостійно, оскільки єдине рішення на рівні її керівництва не приймалося.

Представник групи «Воля народу» у своєму виступі розкритикував цей законопроект, але заявив, що він кращий, ніж нинішня ситуація і пообіцяв йому підтримку групи.

Керівник фракції «Народний фронт» М. Бурбак під час виступу заявив, що його фракція підтримає законопроект, оскільки ці зміни вже позитивно впливають на місцеві бюджети.

Голова фракції «Блоку Петра Порошенка» Ю. Луценко у своєму виступі, коментуючи шум у залі, процитував О. Забужко про хворих «спинно-мозковим большевизмом» і заявив, що децентралізацію вимагав Майдан і пообіцяв, що БПП голосуватиме «за», щоб «похоронити труп СРСР». За його словами, сепаратизм є не в новій, а саме у нинішній Конституції. Також він нагадав про досвід Хорватії, яка також була змушена надати особливий статус Сербській Країні, але потім змогла її відвоювати.

Після цього прийнятий документ вдруге буде направлений на аналіз Конституційного Суду, після чого має бути проголосований 300 голосами депутатів для внесення змін у Конституцію (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/>). – 2015. – 31.08*).

Президент П. Порошенко заявив, що неголосування за зміни до Конституції могло б залишити Україну сам на сам з агресором. Про це він заявив у своєму відеозверненні.

Президент нагадав, що децентралізація є частиною його мирного плану.

«Сьогоднішнє голосування – нелегкий, але послідовний крок до миру», – сказав П. Порошенко.

Глава держави зазначив, що Росії та бойовикам не сподобалося рішення парламенту щодо змін до Конституції. «Що було б якби сьогодні Рада не проголосувала за зміни до Конституції? На порядок би зросла руйнація міжнародної проукраїнської коаліції. Зникло б з порядку денного питання про продовження санкцій, які дуже боляче б'ють по агресору. Цілком реальною стала би перспектива залишитися сам на сам з агресором», – сказав він.

«Дуже прикро, що частина депутатів коаліції замість того, щоб свою кипучу енергію направити на боротьбу із зовнішнім ворогом, атакували Президента і Верховного головнокомандувача власної країни, а також розгорнула компанію проти наших найближчих союзників – США, Німеччини, Франції, Європейського Союзу», – додав П. Порошенко.

«Я жодним чином не стверджую, що вони – агенти Москви. Хтось замість того, щоб зайняти відповідальну позицію, став у позу – красиву, але цинічну і небезпечну для країни. Хтось повівся не як політичні діячі, а як небезпечні політики, які не бачать далі 25 жовтня, коли будуть вибори місцевої влади», – сказав він.

«Крім як ударом в спину, як іще можна назвати ті події, які після голосування розгорнулися сьогодні під Верховною Радою...», – заявив П. Порошенко (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079676/>). – 2015. – 31.08).

У відповіді на електронну петицію щодо закріплення в Конституції права громадянина України вільно володіти вогнепальною зброєю Президент України П. Порошенко зазначив, що звернувся до Голови Верховної Ради В. Гройсмана щодо розгляду цього питання робочою групою Конституційної Комісії, передає УНН.

«Стосовно вимоги щодо негайного ухвалення Закону України “Про цивільну зброю і боеприпаси” (реєстр. № 1135-1 від 5 лютого 2015 р.) повідомляю, що прийняття

законів належить до повноважень Верховної Ради України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України)», – повідомив П. Порошенко.

«Для забезпечення ґрунтовного та всебічного розгляду відповідної конституційної пропозиції я звернувся до голови Конституційної Комісії, Голови Верховної Ради України В. Гройсмана ініціювати скликання засідання робочої групи Конституційної Комісії з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина із залученням до цієї роботи автора електронної петиції, представників різних політичних сил, державних органів, інститутів громадянського суспільства, вчених-правознавців, експертів», – додав П. Порошенко (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1503957-prezident-zvernuvsya-do-spikera-vr-schodo-rozglyadu-pitannya-legalizatsiyi-zbroyi-u-ramkakh-konstitutsiynoi-komisiyi>). – 2015. – 24.09).

Конституційна Комісія підтримала законопроект про внесення змін до Конституції України в частині проведення судової реформи.

Під час голосування не було жодного голосу проти, а п'ять членів комісії утрималися, серед них – депутат від «Самопоміч» О. Сирійд.

Конституційна Комісія вирішила направити законопроект до Венеціанської комісії для отримання висновку.

Також передбачається, як окремою думкою, направити пропозицію про звільнення всіх суддів після ухвалення змін до Конституції і перепризначення їх (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/4/7080162/>). – 2015. – 4.09).

Питанням визначення статусу Криму в Конституції України займатиметься спеціальна робоча група, інформує Еспресо. TV із посиланням на Крим.Реалії.

Про це повідомив народний депутат, голова Меджлісу кримськотатарського народу Р. Чубаров у Львові під час зустрічі з кримчанами на фестивалі переселенців і львів'ян.

«Ви знаєте, що питання АР Крим є в десятому розділі. Вчора я публічно звернувся

до голови Конституційної Комісії та членів комісії, і вони схвалили мою пропозицію. Ми створюємо робочу групу з питань АР Крим», – сказав Р. Чубаров.

Глава меджлісу вкотре наголосив, що в Конституції України має бути вказаний статус

Криму як національно-територіальної автономії на основі права корінного народу Криму – кримських татар – на самовизначення (*Espresso. TV* (http://espresso.tv/news/2015/09/05/v_konstytucijniy_komisiyi_stvoryat_robochu_grupu_z_pytan_krymu_chubarov)). – 2015. – 5.09).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

О. Банчук, експерт Центру політико-правових реформ

Новий закон про поліцію: обмеження свобод українців під маскою реформи

Нові патрульні поліцейські починають працювати в нових і нових містах. Київ, Одеса, Львів, на черзі – Харків. Почав діяти і новий закон «Про Національну поліцію». Втім, весь оптимізм сходить нанівець через наявність в документі великої кількості загроз для прав людини.

Позитиви нового закону: ложка меду в бочці дьогтю

Закон містить кілька позитивних новацій. Перша з них – інституційне розділення МВС і поліції. Від МВС залишиться виключно центральний апарат у Києві на чолі з політичною особою (міністром). Поліція ж працюватиме окремо як професійний орган, який здійснюватиме поліцейські повноваження. Фактично, це крок до одного з європейських принципів – деполітизації діяльності поліції.

Інша важлива річ – сервісна функція поліції. Тепер визначено, що вся діяльність поліції полягає у наданні поліцейських послуг (стаття 2 закону). Тепер це не просто боротьба зі злочинністю, забезпечення правопорядку, а саме надання послуг суспільству щодо підтримки належного рівня безпеки.

Важливим є також унормування різних процедур застосування поліцейських заходів, спецзасобів тощо. Раніше це переважно регулювалося на підзаконному рівні, а зараз це визначено вже на рівні закону, а тому ризик для зловживань мінімальний. Наприклад, поліція не зможе розганяти протестувальників

водометами на морозі або безпідставно використовувати проти них зброю, як це було в часи Євромайдану.

Ще одна перевага – це відкриті конкурси на посади в поліції (як це зараз відбувається із новими патрульними). Будь-якій особі, старшій 18 років, яка має щонайменше повну загальну освіту і хороший стан здоров'я, відкривається шлях до поліцейської посади. До відбору поліцейських залучена громадськість.

Однак, на цьому плюси закінчуються. Решта закону – це мінне поле, по якому дуже важко пройти, не наравшись на порушення прав людини.

Відкритий, як на долоні

Однією із найбільших загроз правам осіб, яка міститься в новому законі, є необмежений доступ поліцейських до інформації про громадян. Тепер, відповідно до статей 25 і 26 закону, поліція буде самостійно вести 18 баз даних і матиме доступ до баз даних (реєстрів) інших органів влади. Їх створено ще два десятки.

Фактично будь-який поліцейський при виконанні своїх повноважень матиме право оперативного, безперешкодного доступу до всієї інформації про особу. Це порушує і європейські стандарти, і конституційні рамки захисту особистого і сімейного життя (стаття 32 Конституції України), тому що можливість такого доступу повинна бути тільки у випадках досудового розслідування.

Для чого, скажіть на милість, патрульному поліцейському мати доступ до реєстру вчинення нотаріальних дій або реєстру платників податків?

Тут криється великий ризик для зловживань, бо таким чином можна за 5 секунд назбирати інформацію «на замовлення» на будь-якого політичного опонента, бізнес-конкурента, незручного журналіста чи громадського активіста.

Крім того, в законі передбачена абсолютно «совкова» база даних – осіб, щодо яких здійснюється профілактична робота. Це дежавю з радянських часів, бо тоді «доблесна міліція» працювала з різними «асоціальними елементами», дисидентами. Чому ця база даних потрібна зараз після Революції Гідності?

«Готуйте ваші пальчики»

Стаття 26 закону про поліцію передбачає, що під час адміністративного затримання поліцейські можуть брати відбитки пальців та інші біометричні дані осіб. При цьому ніде не встановлено строк зберігання цих даних.

Уявімо собі, що людина перейшла дорогу на червоне світло і була оштрафована. Інформація про цю особу, якщо немає обмежень часу зберігання цих даних, буде зберігатись у поліцейських базах десятки років. А потім у будь-який момент можуть сказати: «Ого, то він зухвалий порушник!».

Це недопустимо в демократичному суспільстві.

По хліб – з паспортом!

Новий закон про поліцію узаконює нинішню нелегітимну практику міліції, коли вона може будь-якого перехожого зупиняти і вимагати документи. Згідно зі статтею 32 закону, це можна робити, коли є підстави вважати, що «особа має намір вчинити правопорушення». Тобто будь-який поліцейський може сказати громадянину: «Я думаю, що ви збираєтеся вчинити правопорушення» і вимагати документи.

Цим положенням накладається на будь-яку особу неконституційний обов'язок увесь час мати із собою документи. А якщо людина не має документів, поліцейський отримує можливість її затримати і доправити для ідентифікації до підрозділу поліції.

Ризики для права власності

Є також ризики порушення права власності. Стаття 37 закону передбачає такий захід, як «обмеження фактичного володіння річчю». Поліцейські отримали право вилучати річ або транспортний засіб, які «можуть бути використані для посягання на своє життя і здоров'я, або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі».

Таке формулювання дає поліцейським право вилучати автомобіль на тій підставі, що, можливо, його водій може через один-два кілометри з'їхати у яму і т. д.

При цьому чинний Кримінальний процесуальний кодекс передбачає, що обмеження і вилучення певних речей можливе, тільки якщо йдеться про злочин. Кодекс про адміністративні правопорушення також надає можливість вилучати речі і документи у випадку вчинення правопорушення. Однак підстави для поліцейського обмеження володіння річчю вписані всупереч принципу пропорційності.

«Конституція і Коаліційна угода нам не указ»

Коаліційна угода містить велику кількість дуже чітких положень щодо реформи МВС. Однак Закон «Про Національну поліцію» порушує цю угоду в багатьох частинах.

Наприклад, Коаліційна угода передбачає, що в Україні будуть створені єдині детективні підрозділи, які наразі створюються в Національному антикорупційному бюро. Вони будуть поєднувати повноваження слідчих і оперативних співробітників. Але стаття 13 нового закону визначає, що у нас і далі буде окрема кримінальна поліція та підрозділи досудового розслідування.

Коаліційна угода чітко передбачає, що повинна бути ліквідована Державна служба охорони, яка зараз надає комерційні послуги з охорони життя фізичних осіб і їхнього майна. Закон же передбачає, що замість Державної служби охорони буде функціонувати поліція охорони. Фактично, міняємо шило на мило, а про дотримання принципів «джентльменської домовленості» депутатів не йдеться.

Крім того, коаліційна угода передбачає, що діяльність поліції повинна бути

деполітизованою. Однак у новому законі прописано, що керівник національної поліції має погоджувати з міністром (політиком) призначення своїх заступників, а також керівників та заступників керівників територіальних (обласних) підрозділів поліції. Отже, політичні впливи на поліцію залишаються, всупереч приписам коаліційної угоди.

Угода також передбачає, що на всі посади в поліції, включно з керівними, повинні бути прозорі і відкриті конкурси. Не зважаючи на це, закон визначає, що конкурс обов'язково відбуватиметься тільки на рядові посади. А далі все буде залежати від міністра внутрішніх справ, який визначить, на які посади проводиться конкурс, а які – заповнюватимуться в порядку просування по службі. Отже, ми й далі матимемо ситуацію, коли це просування буде не за професійними ознаками, а за ознакою, наприклад, лояльності до керівника.

Однак одне з найбільших недопрацювань нового закону в тому, що залишили стару систему підготовки кандидатів на посаду поліцейських. МВС відмовилося ліквідувати (реорганізувати) свої відомчі вузи. Отже, державні кошти, які витрачаються на ці вузи, будуть і далі використовуватися неефективно. Адже переважна більшість молодих людей, які там навчаються, після завершення навчання працюють в органах три роки, а далі йдуть у приватну сферу.

Крім того, такої системи підготовки поліцейських немає в європейських державах.

Що далі?

Як далі жити із таким законом? Можливі три шляхи.

Перший – поліція використовує його положення, дотримуючись прав людини і не зловживаючи репресивними можливостями, які там закладені. Сумнівно. Особливо зважаючи на той факт, що в МВС залишається багато людей зі старої системи і зі старим мисленням.

Другий можливий шлях – коли у своїй практиці суди керуються Конституцією і скасовують непропорційні, хоча і де-юре законні дії поліції. Ви вірите в такий варіант? Враховуючи те, що судова система в Україні потребує реформування не менше, ніж правоохоронна, цей варіант теж видається утопічним.

Нарешті третій варіант – законодавчий. Коли депутати скасують норми закону, що порушують Конституцію і права людини. Він є оптимальним, якщо Україна не лише декларує європейський вектор розвитку, а й реально ним рухається (*Центр політико-правових реформ* (<http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/2019-novyj-zakon-pro-politsiiu-obmezhenia-svobod-ukraintsiv-pid-maskoiu-reformy.html>). – 2015. – 2.09).

М. Хавронюк, експерт політико-правових реформ

Щодо проекту Закону про особливий режим спеціальної конфіскації майна

Експерт Центру політико-правових реформ – М. І. Хавронюк проаналізував проект Закону про особливий режим спеціальної конфіскації майна (реєстр. № 3025 від 03.09.2015 р., н.д. України, Чорновол Т. М., Барна О. С.)

В обґрунтування можливості застосування спеціальної конфіскації без вироку суду ініціатори законопроекту посилаються на статтю 54 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Україною 18 жовтня 2006 р. Дійсно, згідно із пунктом «с» частини 1 цієї

статті, кожна Держава-учасниця зокрема з метою надання взаємної правової допомоги щодо майна, придбаного в результаті вчинення будь-якого зі злочинів, визначених цією Конвенцією, розглядає питання про вжиття таких заходів, які можуть бути необхідними, щоб створити можливість для конфіскації такого майна без винесення вироку в рамках кримінального провадження у справах, якщо злочинець не може бути підданий переслідуванню з причини смерті, переховування або відсутності чи в інших відповідних випадках.

З огляду на це слід розглянути можливість імплементації цих положень в законодавстві України.

Відповідно до частин четвертої і шостої ст. 41 Конституції України, «ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом».

При цьому не має значення, йдеться про загальну конфіскацію чи про спеціальну. Отже: 1) для спеціальної конфіскації майна потрібне рішення суду; 2) її випадки, обсяг та порядок встановлюються законом.

Як буде показано нижче, випадки й обсяг спеціальної конфіскації майна встановлюються Кримінальним кодексом (КК), а порядок – Кримінальним процесуальним кодексом (КПК) України.

Крім того, у більш дрібних випадках можлива також конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, що полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду (ст. 29 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

* * *

Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у ст. 1 («Захист власності») визначає: «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів».

Отже, позбавлення права власності не може бути передбачене національним законом, якщо

такий закон суперечить загальним принципам міжнародного права.

У цьому зв'язку – загальний принцип: «Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна» (ч. 2 ст. 17 Загальної декларації прав людини). Підстави ж, зрозуміло, має встановити суд за належною процедурою.

Основною метою ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції є запобігання свавільному захопленню власності, конфіскації, експропріації та іншим порушенням принципу безперешкодного користування своїм майном, до яких часто вдаються або схильні вдаватися на практиці уряди держав.

На відміну від більшості положень Конвенції, ст. 1 Протоколу № 1 захищає права не лише фізичних, а й юридичних осіб, наприклад, компаній. Цей аспект має важливе значення, оскільки економічна система держав-учасниць Конвенції заснована на праві приватної власності і праві вільно створювати такі економічні одиниці, як «юридичні особи».

Європейська спільнота не обмежує національні органи у повноваженнях визначати, яким чином буде здійснюватись конфіскація. Однак, як зазначає ЄСПЛ у своїй практиці (рішення «Бакланов проти Росії» від 9 червня 2005 р., «Фрізен проти Росії» від 24 березня 2005 р. та ін.), досягнення справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи лише тоді стає значимим, коли встановлено, що під час відповідного втручання було дотримано принципу законності, і воно не було свавільним.

ЄСПЛ допускає конфіскацію майна без вироку лише щодо власності, яка належить членам родини винного (незалежно від того, чи його було засуджено). Наприклад, у справі «Silickiene v. Lithuania» (рішення від 10 квітня 2012 р.).

У цитованій справі «Silickiene v. Lithuania», узагальнивши досвід держав-членів Ради Європи (Болгарії, Естонії, Німеччини, Грузії, Молдови, Нідерландів, Російської Федерації, Швейцарії та Сполученого Королівства), ЄСПЛ вказав, що за наявності таких обставин, як: 1) знання про незаконне походження

майна; 2) неможливість пояснити походження майна; 3) залежно від виду злочину (тяжкості злочину); 4) з'ясування, чи не є третя сторона фіктивним власником, – може бути застосовано конфіскацію щодо власності, яка належить членам родини винного, незалежно від засудження винного.

Однак рішення ЄСПЛ в аналогічних справах можуть відрізнятися у зв'язку з відмінностями у внутрішньому праві держав-відповідачів, що вважається допустимим.

У справі «Так проти Бельгії» (рішення від 12 травня 2009 р.) ЄСПЛ, посилаючись на положення п. d ст. 1 Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (в якому визначено, що під «конфіскацією» розуміють покарання або захід, призначені судом після розгляду справи стосовно кримінального злочину чи кримінальних злочинів, результатом якого є остаточне позбавлення власності), вказав, що конфіскація використовується не лише як захід із забезпечення доказів, але і як самостійне покарання за злочин. Тобто, суд має два варіанти: 1) призначити після розгляду справи конфіскацію як захід; 2) призначити після розгляду справи конфіскацію як покарання.

Але в обох випадках має бути остаточне рішення суду «після розгляду справи».

* * *

З таким підходом узгоджується і положення ст. 354 Цивільного кодексу України.

Стаття 354 Цивільного кодексу України («Конфіскація») визначає, що:

«1. До особи може бути застосовано позбавлення права власності на майно за рішенням суду як санкція за вчинення правопорушення (конфіскація) у випадках, встановлених законом.

Конфісковане майно переходить у власність держави безоплатно.

2. Обсяг та порядок конфіскації майна встановлюються законом».

Таким чином, якщо конфіскація є санкцією, то накласти її суд може тільки у вирокі за результатами кримінального провадження

або в рішенні у справі про адміністративне правопорушення.

Щоправда, слід зазначити, що 28 серпня 2015 р. Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Кримінального та Цивільного кодексів України щодо вдосконалення інституту спеціальної конфіскації з метою усунення корупційних ризиків при її застосуванні (реєстр. № 2541а), яким пропонується, зокрема, із статті 354 ЦК України слова «як санкція» виключити, а шляхом змін до ст. 96-2 КК України уможливити спеціальну конфіскацію майна особи, яка прийняла майно, якщо вона знала або повинна була знати, що таке майно одержано внаслідок вчинення будь-якого злочину або суспільно небезпечного діяння, що містить ознаки будь-якого злочину, передбаченого Особливою частиною цього Кодексу, незалежно від того, чи передбачено такий захід кримінально-правового характеру в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу.

* * *

У ст. 96-2 КК України визначено випадки й обсяг застосування спеціальної конфіскації. Так, спеціальна конфіскація застосовується у разі, «якщо гроші, цінності та інше майно:

1) одержані внаслідок вчинення злочину та/або є доходами від такого майна;

2) призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення;

3) були предметом злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), а у разі, коли його не встановлено, – переходять у власність держави;

4) були підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), який не знав і не міг знати про їх незаконне використання».

Ця редакція статті в принципі не виключає можливості спеціальної конфіскації майна, одержаного внаслідок вчинення злочинів, що

інкримінуються, зокрема, В.Ф. Януковичу, або суспільно небезпечного діяння, що містить ознаки будь-якого злочину, передбаченого Особливою частиною цього Кодексу.

Водночас, має бути дотримано порядок, про який згадується у ст. 41 Конституції України. Його визначено у КПК України.

* * *

Визначений у КПК України порядок спеціальної конфіскації передбачає таке:

«Стаття 91. Обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні

1. У кримінальному провадженні підлягають доказуванню:

б) обставини, які підтверджують, що гроші, цінності та інше майно, які підлягають спеціальній конфіскації, одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від такого майна, або призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення чи винагороди за його вчинення, або є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом, або підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення.

Стаття 100. Зберігання речових доказів і документів та вирішення питання про спеціальну конфіскацію

...9. Питання про спеціальну конфіскацію та долю речових доказів і документів, які були надані суду, вирішується судом під час ухвалення судового рішення, яким закінчується кримінальне провадження. Такі докази і документи повинні зберігатися до набрання рішенням законної сили. У разі закриття кримінального провадження слідчим або прокурором питання про спеціальну конфіскацію та долю речових доказів і документів вирішується ухвалою суду на підставі відповідного клопотання, яке розглядається згідно із статтями 171–174 цього Кодексу. При цьому:

1) гроші, цінності та інше майно, які підшукані, виготовлені, пристосовані або використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення та/або зберегли на собі його сліди, конфіскуються, крім випадків, коли власник (законний володілець) не знав і не міг знати про їх незаконне використання. У такому разі зазначені гроші, цінності та інше майно повертаються власнику (законному володільцю);

2) гроші, цінності та інше майно, які призначалися (використовувалися) для схиляння особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення або винагороди за його вчинення, конфіскуються; ... 5) гроші, цінності та інше майно, що були предметом кримінального правопорушення або іншого суспільно небезпечного діяння, конфіскуються, крім тих, які повертаються власнику (законному володільцю), а якщо його не встановлено – переходять у власність держави в установленому Кабінетом Міністрів України порядку;

б) гроші, цінності та інше майно, що одержані фізичною або юридичною особою внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від нього, а також майно, в яке їх було повністю або частково перетворено, конфіскуються;

б-1) майно (грошові кошти або інше майно, а також доходи від них) засудженого за вчинення корупційного злочину, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, його пов'язаної особи конфіскується, якщо в суді не підтверджено законність підстав набуття прав на таке майно.

Пов'язаними особами засудженого є юридичні особи, які при його сприянні отримали у власність чи користування зазначене майно.

Якщо суд визнає відсутність законних підстав набуття прав на частину майна, то конфіскується ця частина майна засудженого, а у разі неможливості виділення такої частини – її вартість. У разі неможливості конфіскації майна, законність підстав набуття прав на яке не було підтверджено, на засудженого

покладається обов'язок сплатити вартість такого майна...

10. Під час вирішення питання щодо спеціальної конфіскації насамперед має бути вирішене питання про повернення грошей, цінностей та іншого майна власнику (законному володільцю) та/або про відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. Застосування спеціальної конфіскації здійснюється тільки після доведення в судовому порядку стороною обвинувачення, що власник (законний володільць) грошей, цінностей та іншого майна знав про їх незаконне походження та/або використання. У разі відсутності у винної особи майна, на яке може бути звернене стягнення, крім майна, яке підлягає спеціальній конфіскації, збитки, завдані потерпілому, цивільному позивачу, відшкодовуються за рахунок коштів від реалізації конфіскованого майна, а частина, що залишилася, переходить у власність держави.

11. У разі якщо власник (законний володільць) грошей, цінностей та іншого майна, зазначених у пункті 1 частини дев'ятої цієї статті, був встановлений після застосування спеціальної конфіскації та не знав і не міг знати про їх незаконне використання, він має право вимагати повернення належного йому майна або коштів з державного бюджету, отриманих від реалізації такого майна».

Стаття 170. Підстави для арешту майна

1. Арештом майна є тимчасове позбавлення підозрюваного, обвинуваченого або осіб, які в силу закону несуть цивільну відповідальність за шкоду, завдану діями підозрюваного, обвинуваченого або неосудної особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, а також юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, у разі якщо до такої юридичної особи може бути застосовано захід кримінально-правового характеру у вигляді конфіскації майна, можливості відчужувати певне його майно за ухвалою слідчого судді або суду до скасування арешту майна у встановленому цим Кодексом порядку. Відповідно до вимог цього Кодексу арешт майна може також передбачати заборону для особи, на майно якої накладено арешт, іншої особи, у володінні якої перебуває

майно, розпоряджатися будь-яким чином таким майном та використовувати його.

2. Слідчий суддя або суд під час судового провадження накладає арешт на майно, якщо є достатні підстави вважати, що вони відповідають критеріям, зазначеним у частині другій статті 167 цього Кодексу. Крім того, у випадку задоволення цивільного позову суд за клопотанням прокурора, цивільного позивача може вирішити питання про накладення арешту на майно для забезпечення цивільного позову до набрання судовим рішенням законної сили, якщо таких заходів не було вжито раніше.

У невідкладних випадках і виключно з метою збереження речових доказів або забезпечення можливої конфіскації чи спеціальної конфіскації майна у кримінальному провадженні щодо тяжкого чи особливо тяжкого злочину за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України (або його заступника), погодженого прокурором, може бути накладено попередній арешт на майно або кошти на рахунках фізичних або юридичних осіб у фінансових установах. Такі заходи застосовуються строком до 48 годин. Невідкладно після прийняття такого рішення, але не пізніше ніж протягом 24 годин, прокурор звертається до слідчого судді із клопотанням про арешт майна.

Якщо у визначений цією частиною термін прокурор не звернувся до слідчого судді із клопотанням про арешт майна або якщо в задоволенні такого клопотання було відмовлено, попередній арешт на майно або кошти вважається скасованим, а вилучене майно або кошти негайно повертаються особі.

3. Арешт може бути накладено на нерухоме і рухоме майно, майнові права інтелектуальної власності, гроші у будь-якій валюті готівкою або у безготівковому вигляді, цінні папери, корпоративні права, які перебувають у власності у підозрюваного, обвинуваченого або осіб, які в силу закону несуть цивільну відповідальність за шкоду, завдану діями підозрюваного, обвинуваченого або неосудної особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, і перебувають у нього або в інших фізичних, або юридичних осіб, а також які

перебувають у власності юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, з метою забезпечення можливої конфіскації майна, спеціальної конфіскації або цивільного позову.

Стаття 269-1. Моніторинг банківських рахунків

1. За наявності обґрунтованої підозри, що особа здійснює злочинні дії з використанням банківського рахунку, або з метою розшуку чи ідентифікації майна, що підлягає конфіскації або спеціальній конфіскації, у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України, прокурор може звернутися до слідчого судді в порядку, передбаченому статтями 246, 248, 249 цього Кодексу, для винесення ухвали про моніторинг банківських рахунків.

Стаття 568. Розшук, арешт і конфіскація майна

1. На підставі запиту про міжнародну правову допомогу відповідні органи України проводять передбачені цим Кодексом процесуальні дії з метою виявлення та арешту майна, грошей і цінностей, отриманих злочинним шляхом, а також майна, яке належить підозрюваному, обвинуваченому або засудженому особам.

2. При накладенні арешту на майно, зазначене в частині першій цієї статті, забезпечуються необхідні заходи з метою його збереження до прийняття судом рішення щодо такого майна, про що повідомляють запитуючій стороні.

3. За запитом запитуючої сторони виявлене майно:

1) може бути передане компетентному органу запитуючої сторони як доказ у кримінальному провадженні з дотриманням вимог статті 562 цього Кодексу або для повернення власнику;

2) може бути конфісковане, якщо це передбачено вироком чи іншим рішенням суду запитуючої сторони, які набрали законної сили.

4. Майно, передбачене пунктом 1 частини третьої цієї статті, не передається запитуваній стороні або його передання може бути відстрочене чи тимчасовим, якщо це майно потребується для цілей розгляду цивільної або кримінальної справи в Україні чи не може бути вивезено за кордон з інших підстав, передбачених законом.

5. Майно, конфісковане згідно з пунктом 2 частини третьої цієї статті, передається в дохід Державного бюджету України, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті.

6. За клопотанням центрального органу України суд може прийняти рішення про передачу майна, конфіскованого згідно з пунктом 2 частини третьої цієї статті, а так само його грошового еквівалента:

1) запитуючій стороні, яка прийняла рішення про конфіскацію для відшкодування потерпілим шкоди, завданої злочинцем;

2) згідно з міжнародними договорами України, що регулюють питання розподілу конфіскованого майна або його грошового еквівалента».

* * *

Крім того, новою главою 24-1 КПК України передбачено «ОСОБЛИВОСТІ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ».

Ідеться про так зване «заочне провадження».

Відповідно до статей 297-1–297-5 цього Кодексу, спеціальне досудове розслідування здійснюється на підставі ухвали слідчого судді у кримінальному провадженні щодо злочинів, передбачених статтями 109, 110, 110-2, 111, 112, 113, 114, 114-1, 115, 116, 118, частинами другою – п'ятою статті 191 (у випадку зловживання службовою особою своїм службовим становищем), статтями 209, 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4, 258-5, 348, 364, 364-1, 365, 365-2, 368, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 369-2, 370, 379, 400, 436, 436-1, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447 Кримінального кодексу України, стосовно підозрюваного, крім неповнолітнього, який переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності та оголошений у міждержавний та/або міжнародний розшук.

* * *

Найбільшими вадами законопроекту № 3025 є такі:

1. Як вже зазначалось, виходячи із положень ст. 41 Конституції України, режим, у т. ч. і

особливий режим спеціальної конфіскації, повинен передбачати встановлені в законі випадки, обсяг та порядок спеціальної конфіскації.

Якщо цим законопроектом в контексті випадків і обсягу зроблено відсилання до ст. 96-2 Кримінального кодексу України (тобто випадки й обсяг в обох законах є тотожними), то порядок спеціальної конфіскації фактично не визначено, оскільки посилання на КПК України немає (крім посилання у ст. 5 законопроекту на розділ VIII «Виконання судових рішень» КПК України).

Не визначено навіть те, який саме суд повинен розглядати справи про спеціальну конфіскацію і виносити рішення – загальний (у кримінальному провадженні) чи спеціалізований (наприклад, в адміністративному провадженні).

Крім того, із ч. 1 ст. 3 законопроекту випливає, що Секретар РНБО України, заступник Генерального прокурора України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр юстиції України, Голова Служби безпеки України повинні звертатися до Генерального прокурора України усі разом (бо їхні посади перераховані через кому). Якщо ж ні, то яке відношення до цього мають, зокрема, Секретар РНБО України і Міністр юстиції України, у підпорядкуванні яких немає органів досудового розслідування, а відтак вони не можуть діяти на підставі ст. 96-2 КК України?

2. Список осіб, наведений у ст. 1 законопроекту, не дає відповіді на запитання про критерії, які застосовані при його складанні. Наприклад, Кернес Г.А. і Єфремов О.С., як відомо, є фігурантами кримінальних проваджень в Україні і до них застосовано запобіжні заходи. Тобто вони не підпадають під визначення ст. 54 Конвенції ООН проти корупції («якщо злочинець не може бути підданий переслідуванню»).

3. Оскільки законопроект ані містить належних посилань на відповідні положення КПК України, зокрема ті, що визначають засади кримінального провадження, ані змінює ті чи інші статті КПК України, і намагається врегулювати порядок окремо, він порушує принаймні п'ять основних засад судочинства,

визначених у статтях 63 і 129 Конституції України:

1) забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист;

2) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (у цьому випадку жодного обґрунтування неможливості оскарження немає);

3) забезпечення доведеності вини;

4) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

5) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

4. У ч. 2 ст. 5 законопроекту визначено, що «при постановленні судом ухвали про застосування особливого режиму спеціальної конфіскації майна, що знаходиться за кордоном, її виконання за межами України здійснюється в рамках міжнародної правової допомоги або за принципом взаємності».

Проте, виконання особливого режиму спеціальної конфіскації майна, що знаходиться за кордоном, чинними міжнародними договорами України ані в рамках міжнародної правової допомоги, ані за принципом взаємності не передбачено.

5. Всупереч положенню ч. 1 ст. 5 законопроекту, розділом VIII «Виконання судових рішень» КПК України, виконання судових рішень щодо особливого режиму спеціальної конфіскації майна не передбачено, оскільки належних змін до цього розділу КПК законопроект не передбачає.

* * *

Пропозиції:

1. Законопроект відхилити.

2. Доручити відповідним державним органам вивчити слідчо-прокурорську і судову практику застосування відповідних положень статей 96-1 і 96-2 КК України, а також статей 91, 100, 170, 269-1, 568 КПК України, і в разі необхідності внести до них зміни (Центр політико-правових реформ (<http://pravo.org.ua/2011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-18-16/2020-shchodo-proektu-zakonu-pro-osoblyvyi-rezhym-spetsialnoi-konfiskatsii-maina.html>). – 2015. – 4.09).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Ж. Роланд, член Консультаційної ради VoxUkraine, професор Каліфорнійського університету, Берклі, Ю. Городніченко, професор Каліфорнійського університету, Берклі, Т. Милованов, професор Пітсбурзького університету, співзасновники VoxUkraine

Помилка президента. Як не можна змінювати Конституцію

Насильство перед Верховною Радою 31 серпня під час попереднього голосування за внесення змін до Конституції було ганебним і не виправданим. Але воно говорить про глибоку недовіру населення до поточного процесу конституційних змін, ініційованого Президентом Порошенком.

Люди побоюються, що зміни до Основного закону країни вносяться з надмірним поспіхом і без належного обговорення. Безумовно, легітимний конституційний процес для України має бути організований по-іншому.

Демократичний процес внесення змін до Конституції вимагає набагато більше, ніж робота парламентських та конституційних комісій і голосування у парламенті. Для цього є три важливі причини.

1. Завдання внесення змін до Конституції навряд чи можна довірити людям при владі, навіть якщо вони обрані законним шляхом.

Обрані політики при владі дивитимуться на конституційні зміни під кутом своїх вузьких інтересів і намагатимуться збільшити власні повноваження.

Подібні логічні міркування застосовні і до членів парламенту. Спокуса розглядати конституційні зміни з огляду на владну позицію (як члена парламентської більшості, чи опозиції) – надто велика.

2. Зміна Конституції – подібна до процесу рефлексії для всієї країни, і вимагає спокійного зваженого обдумування.

Інститути є складними механізмами, які можуть призводити до непередбачених наслідків.

Мінімізувати небажані наслідки можна, якщо забезпечити достатню різноманітність думок в дебатах про найкращу Конституцію для країни.

У цьому процесі не може бути переможців і переможених, але має бути обмін аргументами між людьми, які чесно намагаються розробити найкращі правила управління своєю країною.

3. Легітимний процес конституційних змін є процесом суверенним, до якого мають бути залучені різні частини незалежної нації.

Конституційні зміни не є питанням міжнародних перемовин.

Такі зміни не можуть бути надиктовані іноземними державами – неважливо, чи є вони нашими друзями чи ворогами. Нав'язування конституційних змін під час загрози військового насильства або військової окупації робить цей процес ще менш законним.

Перші два пункти мають важливе значення стосовно того, яким мусить бути легітимний конституційний процес.

Перш за все, має існувати окрема Конституційна асамблея (а не мала за складом та різноманітністю комісія), єдиним завданням якої є підготовка змін до Конституції. Залишати значні конституційні зміни на розсуд виключно парламенту не бажано.

Така Конституційна асамблея повинна бути достатньо широкою та репрезентувати всю різноманітність країни. Її географічне, історичне, ідеологічне, соціально-економічне та філософське різноманіття.

Одна з можливих ідей полягає в тому, щоб Конституційна асамблея на третину складалась з обраних парламентаріїв, на третину – з представників місцевих органів влади (мерів, голів районних/обласних рад, тощо) і ще на третину – з представників громадянського суспільства і неурядових організацій.

По-друге, члени Конституційної асамблеї повинні входити до неї не для того, щоб захистити певні особливі інтереси (виборчого

округу, області, яку представляє член, або будь-якої іншої конкретної групи).

Конституційний процес не є таким, за якого представники різних інтересів в ході суперечки домагаються поступок для компромісного рішення.

Він є таким, за якого окремі делегати обмінюються думками, намагаються переконати інших, прийняти іншу позицію, або бути переконаними іншими.

По-третє, правилом прийняття рішення для Конституційної асамблеї повинна бути «супер-більшість» – дві третини, або більше членів. Це означає, що рішення повинні бути інклюзивними і що багато груп зможуть мати право вето. Правило одностайності зробило б прийняття рішень занадто незграбним і надало б окремим індивідуумам можливість паралізувати всю асамблею. Цього слід уникати.

По-четверте, процес повинен бути прозорим.

Найкращий спосіб досягти цієї мети – це забезпечити постійне телевізійне охоплення обговорення. У такий спосіб можливості для вузьких груп інтересів досягати закулісних домовленостей також зводиться до мінімуму.

Неможливо запобігти тому, щоб певні люди таємно уклали сумнівні угоди. Але відкрита трансляція обговорення змушує учасників наводити в дискусіях аргументи, які засновані на національних інтересах, а не на інтересах вузьких груп.

По-п'яте, для того, аби зробити Конституцію, прийняту асамблеєю, легітимною, її потрібно ратифікувати на загальнонаціональному референдумі.

І останнє. Третій принцип про те, що легітимний процес конституційних змін є процесом суверенним піднімає болючу дилему для України.

З одного боку, Україна не може обійти важливу стадію глибокої конституційної реформи на шляху до консолідації та перетворення на сучасну процвітаючу і прозору демократію.

Цього можна досягти лише через широкий інклюзивний процес.

З іншого боку, Україна – на своїй власній території – в даний час є жертвою російської агресії. Аргумент полягає у тому, що не можна

провести законний процес конституційних змін в країні, яка знаходиться у стані війни.

Як розв'язати цю дилему? Відмова розпочати конституційні зміни була б, на наш погляд, помилкою. Це означало б, що Путін може триумфально обмежувати демократичний процес в Україні.

Відкласти конституційні зміни на потім – теж виглядає хибним. Чим більше часу минає після Майдану, тим більш демобілізованими почуваються люди.

Тим менше шансів є на успішну всенародну мобілізацію для проведення конституційних змін.

Навпаки – потрібно використовувати вікно можливостей, коли агресія Росії досить слабка і Путін не в змозі диктувати політику в Україні. Місцеві вибори є можливістю об'єднати людей навколо ідеї Конституційної асамблеї.

Всередині України зараз недостатньо підтримки для глибокої конституційної реформи.

Місцеві вибори, занадто повільний темп реформ і незмінна корупція, сподіваємося, змусять людей усвідомити, що конституційна реформа не розкіш, без якої можна обійтися, але гостра потреба для виживання країни та її єдності.

Україні потрібна глибока конституційна реформа, щоб визначити її Фундаментальний Закон як суверенної нації, але Україні не потрібні недбалі конституційні правки насажені згори – вони ставлять під загрозу майбутнє нації як суверенної добре функціонуючої демократії (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/articles/2015/09/1/7079768/>). – 2015. – 1.09).

I. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

20 правок до президентського законопроекту змін до Конституції

Законопроект від Президента 2217а про внесення змін до Конституції отримав «благословення» у Конституційному суді. Тепер над текстом можуть і мають попрацювати народні депутати.

Нагадаємо, що законопроект готувався, здебільшого, у закритому режимі. До того ж в останню ніч перед голосуванням текст було істотно змінено в Адміністрації президента. Тепер час вивернути на світло усі сумнівні тези, внесені в авральному режимі, і ухвалити чесний текст змін до Основного Закону.

Отже, до уваги народних депутатів 20 поправок до законопроекту 2217а від Центру політико-правових реформ:

1. Назвати новий проміжний рівень в адміністративно-територіальному устрої України в 133-й статті і далі за текстом – повітом, щоб не було плутанини з новими та старими районами.

2. Встановити в 133-й статті, що громада є сукупністю поселень із їхніми прилеглими територіями – а не частиною території країни. Бо тоді і Чорнобильська зона відчуження, і всі військові полігони, і великі заповідні території мають бути включені до якоїсь громади. Це можна, не трагедія, але для чого?

3. Уточнити в другій частині 140-ї статті, що територіальну громаду становлять мешканці усіх поселень, що входять до відповідної громади.

4. Віднести голову громади до органів місцевого самоврядування в 4-й частині статті 140 (це кращий варіант) або вилучити їх у 1-й частині 144-ї статті із числа суб'єктів видання актів місцевого самоврядування.

5. Встановити у першій частині статті 141, що право голосу мають представники відповідної територіальної громади.

6. Встановити в частинах 5 і 7 статті 141 термін повноважень виборних органів місцевого самоврядування – 3 роки.

7. Встановити в 2-й частині 144-ї статті, що акти місцевого самоврядування зупиняє суд, а

у випадках, визначених законом – префект із одночасним зверненням до суду.

8. По іншому врегулювати право президента зупиняти повноваження виборних органів місцевого самоврядування. Для цього частини 3-6 статті 144 викласти в такій редакції:

«У разі ухвалення головою громади, радою громади, повітовою, обласною радою акта чи вчинення інших діянь, що виходять за межі повноважень, встановлених Конституцією та законами України для органів місцевого самоврядування, і створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності, іншу загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє повноваження органів місцевого самоврядування.

Таке рішення Президента України на предмет конституційності невідкладно розглядає Конституційний Суд України без внесення подання.

У разі зупинення Президентом України повноважень виборного органу місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України відповідно до закону невідкладно призначає терміном до одного року державного уповноваженого, який у межах визначених законом здійснює повноваження органів місцевого самоврядування, в тому числі спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету повітової, обласної ради.

У разі визнання Конституційним Судом України указу Президента України про зупинення повноважень виборного органу місцевого самоврядування таким, що не відповідає Конституції України, цей указ втрачає чинність і виборний орган місцевого самоврядування продовжує виконувати свої повноваження».

Відповідні зміни – вилучення слів «та призначає тимчасового державного

уповноваженого» – мають бути внесені до пункту 81 статті 106, а також вилучені зміни (новий пункт 11) у 150-й статті.

9. У пункті 29 85-ї статті краще вживати термін «адміністративно-територіальні одиниці», а не перераховувати їх види, оскільки вони вводяться в наступних розділах.

10. Бажано вилучити 30-й пункт статті 85, оскільки на практиці він приводить до систематичного непризначення позачергових місцевих виборів.

11. Замість терміну «префект» в статтях 118, 119 і далі за текстом використати термін «державний урядник». Як варіант, можна використати різні назви для цієї посадової особи на районному та обласному рівнях, оскільки в них мають бути різні функції та різне відношення з президентом і кабінетом.

12. Встановити в частині 1 статті 118, що виконавчу владу в областях і районах здійснюють не тільки префекти, а насамперед територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

13. Розділити обласних і районних префектів, у тому числі за способом призначення: районних – кабінет, а обласних – президент за поданням уряду.

14. Відповідно до призначення та повноважень визначити відповідальність префектів.

15. Вилучити пункт 3 першої частини 119-ї статті про «забезпечення виконання державних програм». У крайньому разі викласти його в редакції: «координує (або контролює) виконання державних програм».

16. У пункті 4 частини 1 статті 119 додати органи місцевого самоврядування для спрямування і координації в умовах надзвичайного та воєнного стану.

17. У пункті 5 частини 1 статті 119 доповнити «інші контрольні-наглядові та координаційні повноваження».

18. Надати право кабінету завжди скасовувати акти префектів, оскільки вони є частиною виконавчої влади, за яку відповідає уряд, а президенту – лише акти, видані на виконання пунктів 1 і 4 частини 1 статті 119.

19. Вилучити пункт 18 із перехідних положень Конституції, або викласти його в такій редакції:

«До відновлення конституційного правопорядку на окупованій частині Донецької та Луганської областей, виведення іноземних збройних сил з їхньої території та відновлення контролю Українською державою над усією протяжністю кордону з Російською Федерацією в межах території цих областей особливості місцевого самоврядування в окупованих районах Донецької та Луганської областей, а також в районах прилеглих до лінії розмежування з окупованими районами регулюється окремими законами».

20. Внести відповідні зміни до перехідних положень закону про внесення змін до Конституції, зокрема, доповнити пунктом, що нові райони (повіти) утворюються Верховною Радою України після утворення більшості громад, але не пізніше 1 липня 2017 року (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/6/7076911/>). – 2015. – 6.08).

В. Речицький, конституційний експерт Харківської правозахисної групи, представник Української Гельсінської спілки з прав людини та Харківської правозахисної групи в Конституційній Комісії

Критичні зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіального устрою та місцевого самоврядування)»

1. У пункті 29 статті 85 проекту змін до Конституції говориться про те, що до повноважень Верховної Ради України належить «утворення і ліквідація громад, районів,

областей». Проте в подальшому у статті 113 проекту внесення змін до Конституції стверджується, що адміністративно-територіальними одиницями України є

«громади, райони, регіони». Таким чином, можливість модифікації статусу Автономної Республіки Крим ніби взагалі вилучається із парламентської компетенції. Адже за проектом АРК є одним з «регіонів», утворення і ліквідація яких до компетенції Верховної Ради України (за проектом) не належить.

2. Проект внесення змін до Конституції запроваджує паралельно дві офіційних назви для одних і тих самих територіальних одиниць: «область» та «регіон». Навряд чи паралельне існування «Харківської області» та «Харківського регіону», кордони яких повністю співпадають, відповідає класичним засадам юридичної техніки, тим більше юридичної техніки конституційного рівня.

3. У частині четвертій статті 119 проекту змін до Основного Закону констатується наявність «територіальних органів центральних органів виконавчої влади». Подібним словосполученням в конституційний словник запроваджується конструкція «органів від органів», що є вочевидь невиправданим не лише з формально-логічної точки зору, але й з точки зору управлінської доцільності.

4. Проект внесення змін до Конституції називає (стаття 113) окремі частини території України «громадами», а їх людський субстрат – тобто населення цих територій – «територіальними громадами». Подібний підхід є термінологічно невдалим, може навіть парадоксальним. Якщо у випадку територіальних сутностей – областей в проекті застосовується додаткове поняття-назва «регіони», то для позначення різних сутностей (людей, з одного боку, і територій – з іншого) в проекті використовується одна й та сама родова назва – «громада». При цьому епітет «територіальна» відноситься не до «громади» як елементу територіального устрою, а до «громади» як сукупності людей – населення, що призводить до очевидної термінологічної (семантичної) плутанини.

5. Як це витікає з проекту змін до Конституції, поняття міста як адміністративно-територіальної одиниці (за неочевидним винятком міст Києва та Севастополя) вилучається з Основного Закону. При цьому

людський субстрат міста (його населення) пропонується називати «територіальною громадою», а територію міста – просто «громадою». Очевидно, що такий підхід є надмірно «екстравагантним» по відношенню до традицій нашого офіційного та неофіційного слововжитку.

6. Ще більш серйозним недоліком виглядає те, що віднині міста (незалежно від їх величини) входитимуть до складу не області чи регіону, а «району». Тобто в якості адміністративно-територіальної одиниці місто – в контексті оновленого Основного Закону – також ніби щезає. Це означає, що традиційні органи самоврядування міст також вилучаються із слововжитку. Принаймні вони перестають бути міськими радами, меріями чи муніципалітетами. Натомість вони мають перетворитися на «ради громад» над якими віднині стоятимуть «районні ради». З точки зору еволюції класичних європейських політико-правових понять такий підхід виглядає невдалим.

7. Крім того, входження міст-мільйонерів до складу районів повинно призвести до того, що одні райони за своєю економічною, культурною та інфраструктурною потугою у десятки (якщо не сотні) разів переважатимуть інші райони. Наприклад, район, до складу якого входитиме Харків або Донецьк буде багатократно відрізнятись від району, до складу якого входитимуть міста калібру Валок, Острога або Косова. Незбалансованість, контраст в реальній економічній та культурній спроможності адміністративно-територіальних одиниць одного рангу і раніше був проблемою України. Однак тепер цей контраст суттєво збільшиться. Із адміністративною (економічною, культурною, інфраструктурною) збалансованістю територій буде справді покінчено.

8. Оскільки будь-яке місто (за проектом змін) визнається цілісною громадою, яка входить до складу району, невизначеною (найбільш ймовірно – негативною) стає доля існуючих районів у містах. Дуже схоже на те, що райони в містах мають зникнути разом із районними в містах органами самоврядування. Але якщо це справді так, то в чому тоді полягає ідея децентралізації на муніципальному

рівні? Адже даний пакет змін до Конституції запроваджується саме за такими або подібними до них (демократизація тощо) гаслами.

9. Нарешті останнє за переліком але не за значущістю. Проект децентралізації покликаний також вирішити проблему проявів сепаратизму на регіональному (обласному) рівні. Проте запропоновані у проекті конституційні важелі здаються для цього недостатніми. На моє переконання, з цією метою слід було б наважитися на встановлення представництва

регіонів України не на самоврядному, а на державному рівні. Найкращим варіантом виглядає тут запровадження в Україні двопалатних Національних Зборів при збереженні унітарного устрою країни. Тим більше, що такий підхід є добре відомим в Європі (Польща, Франція, Італія, Нідерланди, Румунія, Хорватія, Чехія, Ірландія) (*Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи <http://www.khpg.org/index.php?id=1440436255>*). – 2015. – 24.08).

Р. Куйбіда, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, експерт з питань судівництва громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ»

Чи скористається Україна унікальним шансом створити нову судову систему?

«Для повного перезавантаження судової системи нам потрібні будуть відповідні зміни до Конституції. Тим, що вони й досі не в мене на столі, я досить засмучений. Але наступного разу я пробачати цього вже не буду. Давайте прискоримо ці позиції».

Президент України П. Порошенко, з промови на засіданні Національної ради реформ 24.12.2014

Україна має найнижчий у Європі і один з найнижчих у світі рейтингів довіри населення до судів. Такий висновок зробили аналітики Gallup за результатами глобального соціологічного опитування, проведеного у 123 країнах у 2013 році. Тоді в Україні довіряли судам лише 16% опитаних. Але до кінця 2014 року рівень довіри до судів в Україні впав ще нижче – до 12%. Для порівняння: в Естонії, США, Канаді, показник довіри коливається від 50 до 60 відсотків, Великій Британії, Нідерландах, Німеччині – від 60 до 70 відсотків, а в Швейцарії, Норвегії, Данії – понад 80 відсотків. Фактично Україна опинилася на дні, що вимагає від неї рухатися шляхом швидких і радикальних реформ.

Причини недовіри

За даними Центру Разумкова, у березні 2015 року рівень довіри до судів понизився до

критичних 10,6 відсотків (1,1% опитаних цілком довіряють судам; 9,5% – переважно довіряють). Це найнижчий рівень довіри серед державних інституцій. Порівняно з недержавними інституціями такий рівень недовіри до судів співмірний з банками і російськими ЗМІ.

Судова система в Україні – це найбільш консервативна система, де продовжує панувати телефонне право, а судді звикли бути відданими політикам і олігархам, одержуючи гарантії від переслідування за корупцію. Це підтверджують і дані соціологічних досліджень.

Найбільш поширеними причинами низької довіри до судів в Україні називають: поширеність корупції серед суддів (94%); залежність суддів від політиків та олігархів (80%); ухвалення замовних рішень (77%); кругова порука в судовій системі (73%); низький моральний рівень суддів (66%).

З часу здобуття незалежності Україна отримувала значну політичну, фінансову та експертну підтримку у реформуванні системи правосуддя від США, Канади, Європейського Союзу, Ради Європи та окремих європейських держав. Однак будь-які спроби реформувати суди впродовж двадцяти чотирьох років незалежності у кінцевому підсумку не дали успіху.

У 2010 році президент Янукович ініціював реформу, яка дозволила тодішній політичній владі встановити повний контроль над судовою системою. Найбільш яскраво свавілля судової системи проявилось на межі 2013 та 2014 років під час Євромайдану. Тоді за допомогою силових структур і судів Янукович хотів погасити мирні протести, детоновані жорстоким побиттям міліцією студентів, які відстоювали асоціацію з Європейським Союзом. Але масштабне свавілля судів ще більше загострило ситуацію. Мирні протести переросли в Революцію Гідності і повалення режиму Януковича.

Утрачений суддями шанс

Невдовзі після Революції Гідності, у квітні 2014 року, переформатований парламент пішов на безпрецедентний крок – законом «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» суддям надано величезні можливості для самоврядування. Припинено повноваження Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, які займали чільне місце в механізмі узурпації влади Януковичем. Також звільнено усіх голів судів, які були призначені Вищою радою юстиції і, як нервові клітини, передавали імпульси із замовленнями від політичної влади до суддів. Законодавець дав шанс суддям змінити систему зсередини.

На жаль, судді не скористалися цим шансом і не виправдали очікування суспільства на зміни. Суддівський корпус в особі нових органів самоврядування не захотів визнати відповідальність за те, що судова влада була на одному боці з режимом Януковича і всіяко його обслуговувала, ухвалюючи свавільні рішення. Збори суддів в судах переобрали 80 відсотків колишніх голів судів. За допомогою судових рішень більш ніж на рік було заблоковано формування Вищої ради юстиції, без якої не

можна звільнити жодного суддю. Нова Рада суддів своїми рішеннями створила можливості для збереження ієрархічного керування судами. Голови судів часів Януковича надовго зберегли свої позиції.

Оприлюднення майнових декларацій суддів завдяки новому закону «Про очищення влади» очевидно проявило те, що статки багатьох суддів не відповідають їхнім доходам – величезні земельні ділянки, будинки і квартири, машини представницького класу тощо при невеликих доходах. Але це вершина айсберга, оскільки різні схеми уникнення декларування дали можливість приховати величезні блага. Водночас покласти на суддів обов'язок доводити легальність минулих доходів, на які здійснювалися витрати, законодавець не зміг – через заборону ретроспективної дії закону. Цим і користуються судді, посилаючись на високі доходи від членів сім'ї, легальність яких не потребує підтвердження. Будь-які претензії з боку фіскальної служби легко знімаються самими судами.

Суди і судді за час, що минув після Революції Гідності, не дали суспільству жодного позитивного сигналу про зміни. Швидше, навпаки, – більшість сигналів були негативними – блокування судовими рішеннями люстрації прокурорів і чиновників; виправдувальні вироки щодо одіозних Ландіка і Мельника; сприяння втечі керівника беркутівців Садовника, якого звинувачували у розстрілі протестувальників; п'яний і озброєний суддя Оберемко за кермом авто, мантия з кишнями, де ховав гроші очільник столичного апеляційного Чернушенко, який, як пишуть, вирішував справи на підставі не закону, а смсок свого сина, тощо.

Необхідність конституційних змін

Петро Порошенко більш як через півроку після обрання на пост Президента визнав необхідність конституційних змін і навіть створив для цього Конституційну комісію.

Реформування системи правосуддя через конституційні зміни зазвичай розглядають як потребу привести українську судову систему у відповідність з європейськими стандартами. Йдеться передусім про необхідність:

– спростити судову систему, зменшивши кількість рівнів судів, передбачити створення судів лише законом;

– запровадити безстрокове призначення суддів, усунувши парламент від вирішення питань суддівської кар'єри;

– забезпечити, щоб у складі Вищої ради юстиції було більшість суддів, обраних судьями;

– звузити обсяг суддівського імунітету.

Більшість цих змін просував і Янукович у часи, коли вважав себе «євроінтегратором». Він розумів, що це не лише не зашкодить вибудованій ним системі впливів, а навпаки – на конституційному рівні зацементує її, і навіть прибере з цієї системи потенційного конкурента – парламент. Венеційська комісія виявилася задоволеною тим проектом конституційних змін. Її змогли переконати у тому, що президент виконуватиме лише церемоніальні функції щодо суддів. Латентні впливи вочевидь не оцінювалися.

Постреволюційний парламент влітку минулого року такі зміни очікувано провалив. Але питання про оновлення Конституції не лише не зникло з порядку денного, а й ще більше актуалізувалося. Робоча група в рамках Конституційної комісії направила новий проект змін до Конституції, який відрізняється від законопроекту Януковича здебільшого формулами, але не змістом.

Зрозуміло, що Україна має втілити європейські стандарти. Цікаво, що 43% населення підтримує ідею, щоб призначення суддів було у компетенції спеціально створеного для цього органу, який був би незалежним від законодавчої та виконавчої влади і членами якого були би судді і представники громадськості (нова Вища рада юстиції чи аналогічний орган). Цю пропозицію підтримують навіть більше, ніж обрання суддів громадянами на виборах (28%). Збереження статусу кво – призначення суддів Президентом або Верховною Радою підтримується однаково незначною часткою українського суспільства (по 4%). Але чи можливі позитивні зміни, якщо нова Вища рада юстиції більш як наполовину складатиметься з суддів, обраних судьями, в умовах, коли імідж

корумпованого, розбещеного і маріонеткового суддівського корпусу автоматично перенесеться на цей орган?

Прийнятий за ініціативою Президента закон «Про забезпечення права на справедливий суд» передбачив механізм «переатестації» суддів. Кожен суддя повинен буде пройти у Вищій кваліфікаційній комісії суддів перевірку знань за допомогою тесту і співбесіду за результатами розгляду суддівського досьє. Якщо до судді будуть претензії, він повинен пройти підготовку у школі суддів. Після навчання суддю мають «проатестувати» знову. І лише після цього, якщо оцінка буде негативною, суддю може бути звільнено.

Однак експерти скептично ставляться до цього механізму, порівнюючи його з безуспішною «переатестацією» в міліції, яку у 2005 році провів Юрій Луценко, будучи міністром внутрішніх справ. Переатестація не запобігла подіям у Врадіївці і навіть побиттю тією ж переатестованою міліцією Юрія Луценка під час революційних подій взимку 2014 року.

Переатестація vs Оновлення

Тести на знання і аналіз статистики розгляду справ не викривляють корупціонерів і конформістів. Навпаки суддівські посади можуть покинути далеко не найгірші судді, які просто не захочуть проходити через принизливу процедуру. Водночас на їхнє місце – в суди вищого рівня – не зможуть потрапити люди з-поза меж судової системи. На посади всудах вищого рівня можна претендувати лише попередньо пропрацювавши в місцевих судах не менше 5 років. Тож порочна система лише відтворюватиме сама себе.

Соломинка, щоб впливати

Як же запобігти збереженню і самовідтворенню системи, яка в очах суспільства виглядає наскрізь корумпованою, залежною від політиків та олігархів, несправедливою та неефективною?

Можливі два варіанти. Перший – еволюційний. Він подобається європейцям, але в українських реаліях може стати профанацією. Потрібно чекати, коли ті судді, які звикли поступатися совістю, брати хабарі, жити в розкоші, виконувати вказівки зверху, раптом

стануть принциповими і добросовісними або добровільно покинуть свою роботу. Одночасно посилювати антикорупційні і навчальні заходи серед суддів, вводити в судову систему нових людей з появою вакансій. Інертна система намагатиметься себе відтворювати, спрацьовуватиме інституційна пам'ять. У таких умовах розраховувати на якісний результат складно, оскільки нова кадрова кров, якщо її буде небагато, вражатиметься вірусами старої, змішуючись із нею.

Другий шлях – радикальний, але потенційно більш ефективний. Зважаючи на серйозні виклики, через конституційні зміни потрібно заснувати нову, більш просту судову систему, до якої суддів добирати заново. Задля очищення суддівського корпусу кожен суддя, який захоче далі працювати в судах, повинен пройти через справедливий відкритий конкурс на рівні з іншими претендентами з-поза меж судової системи. При цьому до судів вищого рівня також потрібно допускати фахівців, які раніше не працювали в суді, але є чесними і порядними людьми. Добре, щоб ці люди також мали західну освіту, орієнтувалися на європейські цінності і знали іноземні мови.

Для формування нового суддівського корпусу через перехідні положення слід утворити тимчасову комісію з авторитетних суддів у відставці, зокрема суддів Європейського суду з прав людини, першого складу Конституційного Суду України, правозахисників, правників з діаспори. Члени комісії, крім того, повинні мати бездоганну репутацію і бути моральними авторитетами у суспільстві.

Комісія впродовж двох-трьох років могла би провести конкурси на суддівські посади в новій судовій системі. Повноваження суддів, які протягом певного часу не виявили бажання взяти участь у такому конкурсі, мають бути припинені автоматично положеннями Конституції. Повноваження мають бути припинені і якщо суддя за результатами конкурсу не був призначений на посаду.

Лише зі сформуванням нового суддівського корпусу можна буде утворити якісно нову незалежну Вищу раду юстиції, яка відповідатиме за добір, кар'єру і покарання

суддів, бюджет судів. І тоді не буде потреби пояснювати людям, чому більшість у її складі мають становити судді, обрані судьями. Адже нові судді зможуть здобути авторитет значно швидше, ніж діючі судді розпрощаються з безнадійно зіпсованою репутацією. Довіру легше здобути, ніж відновити.

У сучасній Європі прикладів подібних реформ не багато. Країни Східної Європи не вдавалися до очищення судів, а пішли шляхом збільшення обсягу суддівської незалежності та підвищення соціального статусу судді. Однак їм не вдалося уникнути кругової поруки, непотизму, замкнутості і безкарності суддів, які прийшли з комуністичного минулого або були «вирощені» в умовах функціонування саме такої системи. Словаччина минулого року при рівні довіри до судів у 28-30 відсотків теж спробувала вжити заходи, аби очистити судову систему. Однак європейські структури засудили такі зміни, оскільки у Словаччині не відбулося останнім часом переходу від тоталітарної до демократичної системи, а Конституційний Суд Словаччини заблокував упровадження цих змін.

Але шляхом оновлення суддівського корпусу через конституційні зміни і структурні зміни в системі судів пішла Боснія і Герцеговина у 2002 році. Після війни міжнародне співтовариство підтримало такі зміни. Досвід виявився успішним.

В Україні ж для сформування суддівського корпусу заново з чесних і порядних людей склалися усі передумови – відхід від тоталітарного режиму, недовіра до діючих суддів, потреба в ефективних механізмах захисту прав, необхідність втілення європейських стандартів, політична воля провести таку реформу. Невикористання цього шансу означатиме подальше падіння країни у прірву, адже права, власність та інвестиції і далі не будуть захищеними незалежним і чесним судом. Сьогодні-завтра це буде рівноцінно втраті суверенітету та незалежності України, що ми не маємо права допустити (*Центр політико-правових реформ* (<http://pravo.org.ua/152-holovne/2010-03-02-15-16-48/2010-roman-kuibida.html>). – 2015. – 9.08).

В. Мусяка, член Конституционной Комиссии, один из авторов Конституции Украины, экспертов по конституционному праву

О юридических последствиях голосования за изменения в Конституцию

Если минские соглашения не будут выполнены до момента голосования за изменения в Конституцию Украины, получается, что и голосовать в целом этот законопроект нельзя.

В контексте принятия законопроекта (его, правда, называют первым чтением, но это не соответствует Конституции: после одобрения следующим должен быть этап окончательного принятия) ведется очень много разговоров о том, что в нем есть положения, требующие тех или иных корректив, но я не слышал, чтобы речь шла о готовности вносить какие-то изменения в тексты. Ставить законопроект на окончательное голосование, очевидно, планируется после местных выборов.

– *Допустимо ли вносить изменения в Основной закон во время фактической войны?*

– Действительно, есть признаки, характеризующие наличие военного конфликта. Для всех понятно и очевидно, что на Востоке Украины продолжается война, характеристик реального военного положения достаточно, но нет официального признания данного факта. Поэтому идет процесс реформ параллельно со всеми действиями и процессами, происходящими в стране. Если так и не будут отведены войска и прекращена война на этой территории, тогда можно ввести военное положение, в таком случае ни о каких выборах, так же как и ни о каком «особом порядке» там не может быть и речи. Но для этого нужно решение СНБО.

Что же касается законопроекта, то дело в том, что этот процесс был запущен при известных обстоятельствах: после аннексии Крыма, начала событий на Востоке. По большому счету, его можно было бы завершить нормальным окончательным голосованием. В то же время голосование не должно вызвать возмущения среди населения. Конечно, определенные политические силы намеренно

будут подогревать ситуацию и демонстрировать недовольство, какой бы там текст ни был. Но есть вещи, которые можно и нужно вынести на обсуждение общества и, получив в целом положительный отзыв, проголосовать окончательно.

В то же время общество не принимает в этих процессах активного участия. Поэтому политики сами должны осознавать, какие из положений могут вызвать те или иные неприятные ситуации. Верховная Рада вместе с президентом должны четко определить, что необходимо для реальной децентрализации. Неплохо было бы вернуться к положениям, касающимся статуса так называемого префекта, посмотреть на соответствующую статью, как она будет сформулирована, в частности, что касается механизма досрочного прекращения полномочий. Ведь законом не предусмотрено, как определяется статус префекта. Думаю, что такого рода контраверсионные вещи и вызывают соответствующие реакции людей. О деталях я даже не говорю, потому что из ст. 140 вообще убрали понятие общины, местного самоуправления. Я считаю, что это все следует подкорректировать. Но в таком случае нужно быть готовыми рассмотреть такие вопросы на заседании Верховной Рады, внести соответствующие изменения. Затем снова направить в Конституционный суд, получить от него отзыв, одобрить, а законопроект принять окончательно.

Вместе с тем такой алгоритм маловероятен. Сейчас речь идет лишь о том, будет ли этот текст голосоваться окончательно. По словам президента, это будет зависеть от того, как поведет себя Россия. Пока не совсем понятно, как интерпретировать такие заявления. Потому что получается, что мы все, весь этот проект завязаны на п. 18 Переходных положений, где говорится о том, что особенности осуществления самоуправления должны быть

предусмотрены отдельным законом. Иначе говоря, открывает ли Россия путь ко всем этим процессам, предусмотренным минскими соглашениями (от п. 1 до п. 11), которые должны завершиться разоружением, выводом военных формирований и т. д. Если этого не произойдет до момента голосования, получается, что и голосовать в целом нельзя.

Как известно, Россия настаивает на том, чтобы запустить механизм, который сделал бы этот закон реально действующим. В этом пункте именно о «статусе» ничего не говорится, такого слова нет. Но дело в том, что фактически этот пункт запускает тот статус, который определен в Законе «Об особенностях осуществления местного самоуправления». Ведь он может действовать только тогда, когда эти органы будут избраны. Выборы были назначены, но не состоялись 7 декабря 2014 года.

– *Какие положения законопроекта должны были бы вызвать поддержку населения, по Вашему мнению?*

– Дело в том, что если не убрать вещи, о которых мы говорили, то и положительное, которое могло бы быть, может вообще не появиться. Вот, скажем, устраняют администрации, районные и областные, советы будут создавать собственные исполнительные органы. Это плохо? Нет, это хорошо. Теперь не будет этого монстра исполнительной власти на месте. Но есть другое положение – ст. 118 в этом проекте предусматривает, что исполнительную власть на местах осуществляют префекты. Это совершенно неправильно, потому что фактически заменили слово «администрации» на «префекты». Но префекты не имеют тех полномочий, которые сейчас есть у администраций. Поэтому нужно говорить, что полномочия осуществляются префектами и центральными органами власти. Только вместе они представляют государство на местах. Потому что неправильные определения дают не совсем правильную картинку.

Согласно законопроекту, у префекта есть четыре полномочия. Одно из них – очень разноплановое, оно предусматривает, что префект обеспечивает осуществление национальных программ. Что это значит?

У него нет полномочий, кроме контроля за соблюдением Конституции – префект должен реагировать на факт. Но написано, что статус префекта определяется Конституцией и законом. Правильно было бы предусмотреть его исчерпывающие полномочия в Конституции, ведь в законе уже можно будет «нарисовать» ему любые полномочия. Поэтому я считаю, что это абсолютно недопустимая вещь. Потому что потом может оказаться, что вместо администраций появится префект, который только и будет всем управлять.

Вот вам и «позитив»: должен быть орган от государства, от исполнительной власти, который только наблюдает, а получается совсем иначе. Также очень непростая ст. 144. Уже говорилось о запятой, которую поставили таким образом, что в итоге президент теперь имеет право останавливать и направлять в Конституционный суд любое решение, акты органов местного самоуправления, когда это прерогатива префекта. Запятая в третьей части статьи «говорит» о том, что президент может подавать в КС акты на предмет их конституционности. Получается так, что появляется у него новое полномочие, ведь кроме того, что он может подавать акт на предмет неконституционности за посягательство на территориальную целостность, независимость, суверенитет и т. д., теперь он сможет подавать в КС вообще за любые нарушения. Он может останавливать действие актов сам, без префекта. Но выходит еще и так, что у президента и префекта одинаковые полномочия в этой части. Вместе с тем, есть вопрос о полномочиях президента назначения временно исполняющего обязанности префекта, в частности, по срокам.

Еще один момент: написано, что президент назначает временного уполномоченного – я не знаю, что это за фрукт, там не прописано, что он действует в соответствии с законом. Кому он подчиняется? Если там говорится, что он руководствуется органами исполнительной власти, то по сути он должен подчиняться Кабмину, а не президенту.

Кроме того, зачем было выбрасывать определение местного самоуправления? Так,

если сейчас определяется, что это право общины, жителей села, поселка, города, а теперь говорят, что это право и способность, это правильно. Но какая может быть способность, когда в селе проживает 40–50 человек, где нет предпринимательской деятельности? Я абсолютно уверен, что нужно было оставить понятие «местное самоуправление», оно четко ориентировало бы на то, что будет делать такое самоуправление. Еще хочу обратить внимание на понятие «общины». Мы полтора года слышали и видели, изучали польский опыт, проводили круглые столы, обсуждения. Почему же мы не использовали этот опыт?

Поскольку мы написали, что община – это территория, а потом пишем, что территориальная община – на территории. А уместно сочетание в одном субъекте, то есть община – это и территория, и люди, которые там проживают, это было бы логично и понятно. Но эти исследования, иностранный опыт, помощь Европы, все это отброшено. Теперь получается, что община – территория, район. У нас еще с советских времен все «на колесах»: запустили процесс, а по ходу дела все дорабатывается. И здесь будет много проблем.

– *Какие Вы прогнозируете социальные последствия? К примеру, люди жалуются, что теперь им придется ездить гораздо дальше за справкой или чтобы доставить ребенка в детсад.*

– Это должно обеспечиваться в контексте административно-территориальной реформы, в процессе объединения общин, создания районов. Сейчас идет обсуждение этих вопросов на уровне власти. Уже сегодня следует думать о том, например, как обеспечивать население транспортом и т. п. Понимание этого у власти вроде бы есть. Именно укрупнение должно обеспечить возможность выполнять функции, предусмотренные самим понятием самоуправления. Но все это четко должно быть прописано и учтено в каждом районе, области, в соответствии с утвержденной программой. Впрочем, тут есть один нюанс, поскольку административно-территориальное устройство – это все

же прерогатива государства, именно оно должно четко определить территориальное устройство, потому что эта безграничная добрая воля к объединению – добровольность, может не всегда иметь место, и не всегда люди понимают всю суть подобных вопросов. Кроме того, главы сел, поселков – каждый смотрит, где его место в этом механизме, и у них есть реальные возможности противодействия этим процессам. Поэтому если исходить исключительно из доброй воли людей к объединению, толку от этого не будет.

– *Сколько времени нужно на реализацию проекта?*

– Пройдет не менее двух лет, пока начнут действовать положения о децентрализации. Новые общины появятся, когда ВР примет соответствующее решение, потом уже на базе этих общин должны быть созданы районы, которые впоследствии получают префектов. А до этого в течение двух лет функцию префектов будут исполнять главы администраций. Когда же на выборах 2017 года будут избраны новые главы этих общин, районных и областных советов, тогда все будут назначаться в соответствии с Конституцией (*Ракурс (<http://racurs.ua/933-viktor-musiyaka-o-uridicheskikh-posledstviyah-golosovaniya-za-izmeneniya-v-konstituciu>). – 2015. – 11.09*).

В. Кулик, политический эксперт, директор Центра исследования проблем гражданского общества

«Кровавая Конституция» расколола общество на две части

Массовые столкновения протестующих и правоохранителей под Верховной Радой – это попытка дискредитации политических сил, выступающих против особого статуса отдельных районов Донбасса.

Об этом политический эксперт, директор Центра исследования проблем гражданского общества В. Кулик рассказал в комментарии «Главреду».

«На мой взгляд, случившееся под стенами Верховной Рады было попыткой дискредитировать те политические силы и общественных активистов, которые выступают против внесения изменений в Конституцию в части децентрализации, а особенно – в вопросах особого статуса отдельных районов Донецкой и Луганской областей. Очевидно, что власть уже использует прием перекалывания ответственности за тот теракт, который случился у стен парламента. Идет дискредитация всех политических сил, которые были против этих изменений к Основному Закону, в частности, «Свободы», которую Аваков прямо обвинил в причастности к теракту», – напомнил политический эксперт.

По его мнению, вместо проведения реального расследования, сейчас развешиваются ярлыки до завершения следствия и дискредитируются оппоненты: «Потому у меня создается впечатление, что это была спланированная провокация со стороны определенных лиц, имеющих отношение к руководству страны, которые таким образом пытаются решить внутреннеполитические вопросы – протянуть так называемую конституционную реформу».

«Если бы власть пошла не путем давления, а начала бы диалог, это создало бы условия для широкой дискуссии с последующим голосованием в 300 голосов зимой, что вызвало бы доверие. А так общество теперь расколото на две части: те, кто поддерживает Порошенко и его изменения (эти изменения уже окрестили «кровавой Конституцией»), и те, кто в оппозиции

по отношению к таким решениям, кто считает их сдачей национальных интересов», – заметил политолог.

«Не думаю, что при голосовании этих изменений к Конституции во втором чтении нас ждут более трагические события и более острая реакция общества. Сейчас фокус внимания и накал страстей был очень высоким. Но, по большому счету, граждане Украины, имеющие дело с бытом и обиденностью, больше реагируют на вопросы тарифов, индексации и социально-экономической проблематики, чем на вопросы конституционной реформы. И так будет, пока изменения Конституции не отражаются на кармане гражданина (в будущем это, вероятно, проявится, например, в увеличении средств, которые сохраняются в местных бюджетах). В первую очередь, настроения зависят от того, сможет ли власть реализовать заявленный социально-экономический курс», – говорит директор Центра исследования проблем гражданского общества.

«Также важно, сохранится ли нынешняя парламентская коалиция в ее нынешнем составе, не произойдет ли реформативная этой коалиции в результате подготовки к голосованию в 300 голосов. Я не исключаю, что коалицию покинут некоторые политические силы, например, «Самопоміч» и партия Ляшко. И тогда встанет вопрос либо о перевыборах парламента, либо о формировании новой широкой коалиции при участии «Оппозиционного блока» и фракции мажоритарщиков. В такой ситуации коалиция будет предусматривать возвращение в правительство людей из «Оппоблока» и режима Януковича. Это еще больше углубит кризис и приведет к большей дестабилизации», – подытожил В. Кулик (*Главред* (<http://glavred.info/politika/ekspert-o-drake-pod-radoy-krovavaya-konstituciya-raskolola-obschestvo-na-dve-chasti-334321.html>). – 2015. – 1.09).

В. Місьонг, радник голови Верховної контрольної палати Польщі, експерт з питань публічних фінансів, автор нової редакції Бюджетного кодексу в Польщі

«Провести децентралізацію так, щоб були задоволені всі, неможливо. Головне – розпочати»

Днями відбувся організований Фондом міжнародної солідарності черговий візит польської консультативної групи, яка уже півтора року допомагає нашому уряду втілювати в життя реформу децентралізації. Серед експертів людина, яка свого часу реалізовувала легендарний План Бальцеровича, створювала та запускала реформу самоврядування в Польщі, – В. Місьонг.

З 2014 р. експерт допомагає Україні реформувати наше місцеве самоврядування. І, попри те, що реформа вже розпочалася й навіть демонструє певні проміжні успіхи, польський експерт зазначає, що чимало дуже важливих моментів його українські колеги й досі не беруть до уваги – немає чіткого поділу повноважень, немає системи контролю, не вирішене питання із субвенціями. Про все це та про подальші перспективи децентралізації в Україні DT.UA і поговорило з паном Войцехом.

– То чого ж бракує поки що українському самоврядуванню, на Вашу думку?

– На сьогодні в Україні формально є локальне самоврядування і на рівні громад, і на рівні районів та областей, але тільки в містах це самоврядування справді працює. Там є і ради, і підпорядковані їм виконавчі органи. У селах, районах та областях є ради, але виконавчих органів у їхньому підпорядкуванні немає. Усі виконавчі функції виконують адміністрації, підзвітні центральній владі. Потрібно казати прямо – це неповне самоврядування.

У Польщі з 1990-го по 2001 р. люди вибирали раду, а вона, у свою чергу, обирала голову виконавчого апарату. З 2001 р. люди вибирають і раду, і голову виконавчого органу. Причому й у гмінах (найменша адміністративна одиниця Польщі), і в повітах (середня адміністративна одиниця) всі суспільні завдання та адміністрування на сьогодні виконуються самоврядуванням. Підпорядкованого центральній владі штатного апарату там немає. Тільки у воєводствах

паралельно існують одиниці самоврядування та воєвода як представник центральної влади. Але права маршала, голови самоврядування у воєводстві, все одно набагато ширші, ніж воєводи.

Прагнути потрібно такої системи, в якій у кожній одиниці самоврядування є власний виконавчий апарат, що виконує функції, покладені на нього жителями цієї громади.

– Але ж Ви обізнані з проміжними результатами реформи? Мінфін України задоволений. Ви – ні?

– Чітке визначення тих обов'язків, які покладатимуться на місцеву владу, – основа правильної фіскальної децентралізації. Нині важко сказати, чи є створена українським урядом модель вдалою, адже чіткого розподілу завдань досі немає.

Засмучу вас. Такі зміни не відбуваються швидко. У Польщі ми перші кроки до реформування почали робити ще в грудні 1989 р. Тоді було розроблено об'ємний пакет законів, які стосувалися реформування всієї держави, у тому числі й децентралізації. Після того, як був прийнятий закон про одиниці самоврядування, ми розробили закон, який розподіляє суспільні завдання між ними й Кабінетом міністрів. Це рішення було принциповим для всієї реформи. Чітко розподіливши повноваження між центральною та місцевою владою, ми створили основу для побудови фінансової системи. Створення фінансової системи без визначення конкретних статей фінансування безглузде. На жаль, в Україні вийшло саме так. І це – одна з основних проблем вашої реформи децентралізації. Справді, роботу над створенням фінансової системи виконано неабияку, створено чимало проектів, рішень, навіть більше, ніж потрібно, але основних кроків ще не зроблено – не створено структури органів виконавчої влади в одиницях самоврядування та не розподілено

завдань. Поки цього не буде, зрозуміти, як запрацює вся система на місцях, неможливо.

– *А як завдання було розділено в Польщі?*

– Колись я поставив це запитання своїм студентам, і вони принесли мені роботи на 200 сторінок кожна. Але якщо казати про основне, то, наприклад, гімназії (з 1-го по 9-й клас) фінансують гміни. Ліцеї (з 10-го по 12-й клас) перебувають на утриманні повітів. Вищі навчальні заклади фінансує вже центральна влада. Забезпечення всіх комунальних послуг також покладене на місцеве самоврядування. Як і соціальне забезпечення, причому близько 90% видатків фінансують саме гміни. Практично всі видатки на установи культури (понад 95%) залежно від типу фінансують або гміни, або повіти, або воєводства (найбільша адміністративна одиниця Польщі). Транспорт розділений залежно від категорій доріг. Державними дорогами завідує Міністерство транспорту, але це приблизно тільки 4% від усіх існуючих у Польщі шляхів. Інші дороги на забезпеченні громад.

– *В Україні вже виникли проблеми з передачею доріг місцевому самоврядуванню. Хоч як рахуй, грошей регіонам на їхнє утримання не вистачить. Як справляються польські громади?*

– Проблеми з фінансуванням у нас теж були. І тривали вони доти, доки Польща не вступила до ЄС. Від цього моменту всі масштабні капітальні вкладення в дороги фінансуються за рахунок коштів Євросоюзу. Якщо, наприклад, будується автострада, то 85% усіх вкладень забезпечує ЄС, а решта – за рахунок наших коштів. Це дуже прискорило будівництво доріг у нашій країні. Коли ми входили в ЄС, у Польщі була одна автострада – 70 км із Кракова в Катовіце. Сьогодні довжина наших автострад перевищує 1300 км. Але не слід ідеалізувати польські дороги, вони теж не в найкращому стані.

На прикладі доріг дуже добре видно, навіщо потрібна грамотно побудована система самоврядування. Є міста, для яких будівництво якихось ділянок шляхів дуже важливе. Але їздити у Варшаву та розповідати там про цю необхідність для одних було безглуздо, а для

інших – цілком реально. Ієрархія проблем у різних містах схожа – школи, дороги, рівень комунальних послуг. Але для центральної влади пріоритетність цих завдань може бути зовсім іншою. Самоврядування дає громадам можливість самостійно визначати пріоритети, а не додержуватися єдиного зразка.

– *Ви не згадали охорону здоров'я. Нинішня українська система передбачає субвенцію з держбюджету, причому скроєну за старим лекалом, що по суті не є децентралізацією та нагадує просто роздачу грошей. Як у Польщі організоване фінансування охорони здоров'я?*

– Медицина фінансується через спеціально створений Народний фонд охорони здоров'я, який підписує договори з медичними установами, у тому числі і з приватними, згідно з якими відбувається їхнє забезпечення. Існує конкурс, який оцінює якість послуг, що надаються медустановами, за результатами якого може бути підписаний такий контракт. Чесно кажучи, на практиці контракти одержують усі, навіть найгірші лікарні. Тут багато в чому бракує рішучості чиновникам. На мій погляд, система була б кращою, якби лікарні одержували центральне фінансування з держбюджету, повіти фінансували пункти швидкої допомоги, а гміни – амбулаторії та інше. Адже організувати роботу лікарні як виключно комерційної організації практично неможливо. Плюс ми маємо думати про всю мережу медичних установ, забезпечуючи рівний доступ для всіх громадян. Ми кілька років виносило подібні пропозиції, але Народний фонд уже не хоче віддавати фінансування, а гміни, у свою чергу, не погоджуються брати на себе забезпечення амбулаторій.

За принципом субвенцій у Польщі фінансується освіта, для цього розроблено норматив, відповідно до якого всі гміни одержують фінансування, і, правду кажучи, він теж не дуже хороший. Але витратити отримані гроші гміни можуть не тільки на освіту, вони вирішують самі, куди спрямовувати ресурс – субвенція входить до загальних доходів бюджету. Але з освітою завжди простіше, тому що 85% його фінансування – це зарплати вчителів, там підрахунок простий. З охороною

здоров'я так не виходить, потрібно шукати інший підхід.

– *Насправді в Україні ця система субвенцій працює десятиліття, отже, навряд чи хтось усерйоз шукатиме нові підходи...*

– Для цього необхідно створити модель. У Польщі всі гроші в локальних бюджетах – майже 200 млрд злотих. Найбільші витрати з цих 200 млрд – 30–35 млрд – це зарплати вчителів. У Німеччині система інша, у більшості земель адміністративні витрати на школи фінансуються з бюджетів локальних, а зарплати викладачів – це субвенція з центрального бюджету. Обидві системи працюють чудово, але побудовані на різних моделях розподілу завдань. Україні потрібно визначити, хто оплачує зарплати, хто – адміністративні витрати, і побудувати свій алгоритм фінансування. Якщо ми хочемо централізувати завдання на рівні області, отже, область має їх фінансувати, відповідно, система фінансування області повинна бути сконструйована так, щоб їй вистачало ресурсів для забезпечення цих завдань, але тоді райони одержать менше грошей. Потрібно вирішити, як краще. Це – перша проблема.

Друга, яка також ще не вирішена в Україні, і ми з нею також зіштовхувалися, – це гарантії. Завжди є дві точки зору. Для місцевого самоврядування важливо отримувати кошти в необхідному для них обсязі та вчасно, а не в грудні, як це часто буває. А головне, щоб алгоритм, який розподіляє гроші, був максимально прозорим, зрозумілим, і центральна влада не могла в нього втручатися. Та є й друга точка зору – Міністерства фінансів, яке каже, що політична та економічна ситуація нестабільні, і складно обіцяти, що всі одержать свої гроші вчасно та в необхідному обсязі. Але якщо цих гарантій не буде, завжди знайдуться ті представники місцевої влади, які вміють домовлятися з центральною владою, і ті, які домовитися не зможуть, і в результаті, одержавши менше грошей, стикнуться із труднощами.

Для забезпечення гарантій бажано закріпити законодавчо обсяги фінансування, які має одержати влада на місцях, терміни надходження коштів, механізми їхнього розподілу. У

громад мають бути від центральної влади фінансові гарантії того, що система стабільно працюватиме й не залежатиме від рішень чиновників центрального апарату. Необхідно створити систему гарантій, яка зробила б такий підхід до фінансування неможливим. Тим паче, що парламент має можливість змінювати перелік суспільних завдань і перерозподіляти фінансові потоки, а місцева влада цього не може, вона зобов'язана профінансувати всі свої статті видатків. Відповідно, вони повинні мати державні гарантії, адже вони зобов'язані виконати делеговані їм державою завдання. Причому в наданні таких гарантій центральна влада має бути зацікавлена перш за все, адже це гроші не особисто для мера чи ради, це – гроші для громадян.

– *На жаль, в Україні настільки часто державні фінанси використовують не за призначенням, що багато хто ставиться до цього питання інакше.*

– Так! Тут ми підходимо до третього елемента, якого в Україні також поки що немає, але який дуже потрібен. Необхідно створити систему контролю за діяльністю органів самоврядування. Це дуже важливо та дуже складно насправді. Ефективність подібної системи залежатиме саме від того, який механізм буде покладено в її основу. Перший принцип може бути такий – будь-які рішення органів самоврядування можна скасувати на центральному рівні лише в тому разі, якщо вони суперечать законодавству. Тобто на рівні міністерств питання про доцільність якихось рішень не розглядаються, навіть якщо місцева влада вкладає гроші, наприклад, у будівництво дороги, маючи при цьому невирішені питання в соціальній сфері. Навіть якщо рішення місцевої влади в столиці вважають нерозумними, його не мають заперечувати доти, доки воно не суперечить чинному законодавству. Нехай на власній шкурі відчують наслідки, нехай люди, які вибирали цю раду, зроблять відповідні висновки. Другий принцип, на якому має ґрунтуватися ця система контролю, – місцеве самоврядування має право оскаржити рішення центральної влади, у разі її втручання, у суді. Саме так працює ця система в Польщі.

– *І чи багато в Польщі таких судових позовів?*

– Не надто багато – близько півтори тисячі позовів на рік і близько 20% із них закінчуються на користь місцевої влади. Дуже часто на місцях, приймаючи якісь рішення, чудово розуміють, що вони не зовсім законні. Для них це питання везіння, помітять їхні хитрощі – не пощастило, не помітять – пощастило. І, звичайно, у суди вони із запереченням таких рішень не звертаються. Наприклад, у нас є одне невелике містечко в горах, у якому проводяться великі ярмарки. Колись рада цього містечка вирішила, що ставка торговельного мита для місцевих жителів буде вчетверо нижчою, ніж для приїжджих, що закону явно суперечить. Воєвода це рішення скасував, і до суду вони, звичайно ж, не зверталися.

– *Та подібних помилок не обов'язково припускаються зі злим наміром. Вони можливі через банальну некваліфікованість кадрів. Адже раніше влада на місцях просто брала державні гроші й розподіляла на визначені державою ж потреби. Нині їм може не вистачити елементарних знань і досвіду.*

– На початковому етапі нам удалося уникнути цієї проблеми завдяки тому, що при запуску децентралізації справжніх виборів не було, списки кандидатів визначала компартія, за великим рахунком, залишивши в рада старі кадри, які вже мали певну адміністративну культуру та розуміли, як повинні працювати виконавчі органи. Цей кадровий ресурс на початковому етапі реформи дуже допоміг, по суті, виховавши чиновників нової системи. В Україні з цим складніше, і до проблем потрібно готуватися. Але головне – дати можливість людям почати працювати. Звичайно, у перший рік багато чого піде не так, але нічого страшного в цьому немає. Будь-яка спеціальна підготовка кадрів потребує часу, а його в Україні немає. І я вам обіцяю, що після будь-якої теоретичної підготовки люди все одно не знатимуть, що їм робити. Тут важлива практична допомога безпосередньо в процесі. Причому не обов'язково це має робити центральна влада.

Я, крім іншого, працюю в Контрольній палаті Польщі, й дуже часто, коли контролер із палати

приїжджає в місто, він сам не знає, які там мають бути справи, він не розуміє специфіки, відповідно, і допомогти місцевій владі він не може. Хто в такому разі може допомогти? Сусіднє місто! Нехай звідти приїдуть люди й подивляться, що відбувається в сусідів, розкажуть, як вони це організували, поділяться ідеями, досвідом. Щоб ця допомога виглядала не як нагляд зверху, а як погляд із боку. Тоді вона буде реальною допомогою. Відразу виникнуть запитання: «А чому ви робите саме так?» – «А ми так завжди робили!» – «А ми от робимо інакше, і в нас отакі результати. А у вас?». Але зробити це можна, тільки якщо реформа запуснеться. Головне – не боятися помилок.

– *Фіскальна децентралізація в Україні відбулася, але нині готуються чергові зміни в податкове законодавство, причому досить кардинальні. Наскільки доцільно було починати не з податкової реформи, а з реформи самоврядування?*

– Так, в ідеалі, звичайно, спочатку потрібно було створити нове податкове законодавство, відпрацьовану систему, а вже потім здійснювати фіскальну децентралізацію. Але від часів жовтневої революції люди звикли до того, що ними хтось управляє, що довше ця система існує, то складніше її здолати та пояснити населенню, що, попри всі труднощі, воно має взяти справу у свої руки. І якщо зміни в Податковий кодекс хронічні, а, як я розумію, вони такі і є, можливо, вони не закінчатся ще тривалий час. Розпочинати потрібно з тим, що маєте. Адже вам обіцяли децентралізацію ще півтора року тому, погодьтеся, уже час хоча б щось показати!

– *На Ваш погляд, що нині є першочерговим завданням для України на шляху до децентралізації?*

– Крім чіткого розподілу завдань, системи контролю та гарантій, про які я вже сказав, мені здається, потрібно створити сильну групу, яка координувала б усі роботи з децентралізації. У структурі вашого уряду вона має створюватися на стику Міністерства регіонального розвитку та Міністерства фінансів. Жодне із цих міністерств без плідної співпраці з іншим успіхів не досягне. При цьому їм потрібно

вчитися втихомирювати свої амбіції та вгамовувати бажання демонструвати свою визначальну роль у здійсненні реформи.

А ще вам необхідна підтримка лідерів на місцях. Зробити так, щоб були задоволені всі, неможливо, та й на тривалі обговорення всіх «за» та «проти» ви не маєте часу. Уряд повинен запропонувати створену ним модель і говорити з лідерами громад для того, щоб уже

вони переконували населення в необхідності розпочати працювати за запропонованою урядом моделлю. Я запевняю вас, що згодом вона все одно буде змінюватися та вдосконалюватися. Головне – розпочати (*Дзеркало тижня* (http://gazeta.dt.ua/macrolevel/voyceh-misong-provesti-decentralizaciyu-tak-schob-buli-zadovoleni-vsi-nemozhливо-golovne-rozpochati_.html). – 2015. – 11.09).

А. Магера, заместитель председателя Центральной избирательной комиссии Украины, заслуженный юрист Украины

Действующая Конституция Украины себя исчерпала

За последние 19 лет обстановка в Украине существенно изменилась. Так в эксклюзивном интервью «фрАзе» заместитель председателя Центральной избирательной комиссии Украины, заслуженный юрист Украины А. Магера прокомментировал необходимость изменения Конституции Украины.

«Я абсолютно уверен, что после любых точечных изменений в Конституцию мы все равно рано или поздно, но неизбежно придем к принятию новой Конституции Украины. Это неизбежно. Как бы мы не пытались изменить и улучшить действующую Конституцию, надо исходить из двух обстоятельств: во-первых, действующая Конституция была принята в 1996 году. А это значит, что она была принята в других условиях. Тогда это был очень прогрессивный документ, который содержал очень много полезного для страны», – отметил А. Магера.

Он также подчеркнул: «Но прошло время, и Конституция себя исчерпала. Существенно изменилась обстановка в Украине за 19 лет. И второй фактор, который является очень важным: действующая Конституция, по-моему, уже трижды была поставлена в зависимость от сомнительных с точки зрения соблюдения процедуры изменений, которые вносились в нее».

«Это и Закон «2222», который принимался не совсем «чисто». Это и решение Конституционного Суда Украины от 30 сентября 2010 года. Именно тогда, а не в 2014 году, руками Конституционного Суда фактически был совершен государственный

переворот. И не совсем «чистым» было решение в начале 2014 года по возвращению Конституции в той редакции, которая действовала до 2010 года. Справедливости ради надо отметить, что это был вынужденный шаг парламента в конкретных исторических условиях», – отметил А. Магера.

Он также подчеркнул: «Каждый из этих этапов не был безупречным, поэтому вместо того, чтобы менять поставленный под сомнение текст Конституции, не лучше принимать совершенно новый? Закладывать фундамент основ правовой системы, так сказать, с нуля. Тем более, что путем внесения изменений в Конституцию мы не сможем решить очень много вопросов. Например: коренное обновление судейского корпуса, целесообразность существования Конституционного Суда, решение вопроса о прекращении гражданства лицами, которые массово добровольно получили другое (в частности, российское в Крыму) гражданство. Та же ситуация и в отношении Донецка и Луганска. То есть много вопросов, которые путем внесения изменений никогда не будут решены, так как Конституционный Суд, предварительно рассматривая этот законопроект, считает, что такие изменения могут ограничивать существующие конституционные права и свободы» (*Фраза* (http://frazza.ua/news/10.09.15/230514/deystvuyuschaya_konstituciya_ukrainy_sebya_ischerpala_magera.html). – 2015. – 10.09).

В. Подгорная, директор Международного центра стратегической политики

Странно менять Конституцию, которая и так не совсем легитимная

Украине после революции нужна совсем новая Конституция, а не смена Конституции-2004. Об этом в комментарии FaceNews заявила директор Международного центра стратегической политики В. Подгорная.

«У президента замечательно развиты пиар-службы, которые умеют успокаивать общественное мнение. Просто вопрос в том, что это все до поры до времени. Можно, конечно, игнорировать очевидные вещи, но если де-факто нет никаких результатов, то со временем все станет понятно. Вот они сейчас все говорят: посмотрите, нет никаких взрывов, тихо и спокойно. Но здесь очень зыбкая ситуация, потому что системно вопрос не решен. Наверное, это не в силах Порошенко – вопрос имеет международный характер. Хотя, к сожалению, Европа также не делает достаточно, чтобы решить вопрос с Путиным.

Ситуация вокруг Минских соглашений перешла во внутривнутриполитическую плоскость. Это была задача Путина. Изначально, как только были первые шаги агрессии на Донбассе, он предложил свой план по федерализации Украины и частично внедрил это в текст Минских соглашений. И что бы там не говорили – «это обязательные условия, мы должны уступить» – вопрос в том, как это будет работать? С моей точки зрения процесс должен идти совершенно в другом русле», – заявила В. Подгорная.

Минские соглашения не устраивают Украину, уверена В. Подгорная.

«Я понимаю, что есть Минские соглашения. Но нам необходима была бы серьезная инициатива внутри украинского общества в отношении того, что вообще не нужно переделывать Конституцию. Об этом правильно писал бывший глава Конституционного Суда Шаповал: очень странно менять Конституцию-2004, которая

и так не совсем легитимная. Стране после революции, после происходящих событий, нужна совсем новая Конституция. Общество созрело для этого. Мы будем сами искать балансы, потому что Конституция – это и есть закрепление внутреннего баланса внутри страны. Если бы был такой консенсус, то Путину было бы очень сложно. Власть понимала бы, что она объединяет общество. Такая власть была бы сильная, общество украинское было бы сильное, государство. Потому что государство – это что? По сути, это аппарат, который должен выполнять волю и закреплять консенсус в политических действиях, в администрировании и так далее... А когда внутри нет согласия, общество не стабильно.

Мы можем, конечно, говорить, что у нас нет гражданской войны, гражданского противостояния. Но конфликты есть в каждом обществе. Просто в Европе, США политика направлена на балансирование этих конфликтов, а у нас все происходит наоборот – игнорируем и делаем вид, что их нет. Минские соглашения как-то устроили Европу, которая хочет заморозить конфликт, потому что у них своих проблем хватает. Устраивают как-то Путина, но не устраивают Украину. Поэтому нужно искать свои внутренние решения, а проблема нашей власти в том, что они их не видят», – добавила В. Подгорная (*Новості Facenews (<http://www.facenews.ua/news/2015/291674/>). – 2015. – 21.09*).

П. Олещук, политолог

В целом сегодняшний конституционный процесс ничем не отличается от конституционного процесса времен Кучмы или Януковича

Нынешние изменения в Конституцию принимаются в худших традициях украинской политики, то есть без широкого общественного обсуждения и в результате тайных кулуарных договоренностей, информирует eizvestia.com.

Президент создал некую комиссию для внесения поправок в Конституцию. Однако изменения разрабатывала не она, а неизвестные люди. Через этот орган текст готовых поправок был санкционирован, а затем через подпись президента он попал в Верховную Раду, где и рассматривается народными депутатами.

Таким образом, складывается ситуация, когда неизвестные люди написали изменения в Основной закон страны, которые в идеале должны были пройти широкое обсуждение в украинском обществе. В целом сегодняшний конституционный процесс ничем не отличается от конституционного процесса времен Кучмы или Януковича: аналогичный узкий круг участников, непубличность, скрытность и непонятные задачи. Это первое.

Во-вторых, Конституция меняется согласно сложившейся внешней конъюнктуре. Мы превращаем Основной закон в профанацию права и правовых норм.

В-третьих, мы выводим контролируемые сепаратистами районы Донецкой и Луганской областей за рамки общей системы государственного управления. Если посмотреть на действующий уже закон об особом режиме самоуправления в Донбассе, то очевидно, что его положения выходят за рамки вопросов местного самоуправления. Ведь милиция, прокуратура и суды не относятся к сфере компетенции местного самоуправления. Таким образом, на лицо существенные противоречия между предложенными нормами Конституции и принятым ранее законом.

Главная проблема в том, что мы сами демонстрируем, что наша страна пребывает под внешним управлением.

Создается ряд опасных прецедентов:

Получается, что на территории Украины путем терроризма можно добиться особого режима самоуправления. Это создает отличную мотивацию для разного рода иностранных интервентов: можно захватить какую-то часть украинской территории и на основании этого выставлять нашей стране свои требования.

Мы показываем миру, в частности России, что от Украины можно добиться изменения Конституции. Мы посылаем сигнал, что можно давить и дальше, добиваться, к примеру, федерализации страны и т. п. Таким образом, мотивируя наших геополитических оппонентов к более активным действиям.

Мы провоцируем волну сепаратистских движений. Ситуация в стране и без того очень сложная, и это создает идеальные условия для различного рода сепаратистских настроений.

Что касается выгод от принятия изменений в Конституцию. Считается, что без них Украину рискует потерять поддержку западных партнеров, однако сами западные партнеры официально подобного заявления не озвучивали. Поэтому создается некий миф, что западная поддержка зависит от выполнения минских договоренностей в том виде, в котором это предлагают украинские власти.

Как следствие, противостояние по этому вопросу переросло в своего рода религиозную войну. У сторонников внесения изменений в Конституцию сформировался некий религиозный культ. Они верят, что таким образом реализуется какой-то хитрый план западных стран по принуждению России к возобновлению территориальной целостности Украины; что Запад всё знает и всё понимает, и если мы будем выполнять все условия так же четко, как религиозный ритуал, то на нас снизойдет та самая благодать. Не стоит лишней раз думать, достаточно делать то, что тебе говорят.

Все сомнения относительно того, приведет ли это к желаемым результатам, и будет ли позитивный эффект от внесения изменений в Конституцию, вызывают у этих людей бурю обиды.

Это искажает дискурс в стране. Конституция должна была выстраиваться в результате общенациональной дискуссии, чтобы избежать всех ошибок прошлого. Но этого не произошло. Изменения разработали в Администрации президента, а потом спустили на низ, и уже здесь начинают искать для данного проекта оправдания, а все противники изменений оглашаются «агентами Путина» и т. п.

Даже во времена Януковича не было подобного давления на интеллектуальную элиту и проявления альтернативного мнения.

Власть не только не открыта к обсуждению – она полностью отбрасывает возможность какого-либо обсуждения. Либо ты поддерживаешь то, что мы написали – причем без каких-либо объяснений, – либо ты враг. Таким образом, по уровню интеллектуальной свободы мы приближаемся к путинской России.

Напоследок отмечу, что, по моему мнению, боевые действия на востоке страны активизируются и в случае принятия, и в случае отказа от внесения изменений в Основной закон. Россия уже показала, что подобные правки ей не нравятся. Соответственно, в случае их принятия Кремль воспримет это, как вызов, так же, как и в случае их непринятия (*Новості FaceNews – <http://www.facenews.ua/news/2015/289592/>. – 2015. – 31.08*).

Конституция по-новому: что изменится для Донбасса, и какую игру ведет Порошенко

Верховная Рада на внеочередном заседании 31 августа приняла в первом чтении проект закона о внесении изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации власти. Среди прочего, документ содержит положения, касающиеся особенностей самоуправления для оккупированных боевиками и российскими военными районов Донбасса. Принятие документа проходило сложно, с блокированием трибуны, а под зданием парламента провокаторы взорвали гранату, есть данные о погибших.

При этом для окончательного изменения Основного закона соответствующий законопроект должен пройти еще одно чтение в Раде и получить не менее 300 голосов депутатов.

«Апостроф» спросил экспертов, что они думают о принятом решении, и как оно отразится на ситуации на Донбассе.

Б. Яременко, председатель правления фонда «Майдан иностранных дел»:

Я думаю, что искусственно начатая украинскими властями дискуссия по обмену ярлыками и штампами: «зрада», «ворог», «агент ФСБ» и так далее, является худшим

из возможных вариантов. Разделение народа на категории «свой» и «чужой» – худшее из того, что могла предпринять власть. Вместо того, чтобы провести серьезное и глубокое обсуждение изменений в Конституцию Украины, а также провести разъяснительную работу, они начали заниматься расклеиванием ярлыков. Этим же занималось правительство Януковича. Никаких аргументов по поводу необходимости поправок в Основной закон страны власти не предлагают.

Меня больше всего беспокоит положение об особенностях местного самоуправления на Донбассе. Объяснение, что это нужно в рамках Минских договоренностей, является неприемлемым. Потому что до этого украинские власти должны были привести соглашения «Минска-2» в соответствие с законами Украины. Уполномочить людей на их подписание, ратифицировать договоренности в Верховной раде. Но всего этого не произошло. Конституционный процесс в Украине проходит, опираясь не на волю народа, а на требования иностранных партнеров страны, и это неприемлемо. К сожалению, обсуждения этой инициативы среди общественности не было.

Очевидно, что этот процесс был переведен в конституционное русло потому, что аргументов для убеждения народа Украины у власти нет.

В. Филипчук, председатель правления Международного центра перспективных исследований:

Тот статус, который получают так называемые ЛНР и ДНР при условии голосования изменений в Конституцию, а потом закона, соответствующего Минским соглашениям, дает самопровозглашенным республикам гораздо более широкую автономию, чем у Крыма (когда он был в составе Украины, – «Апостроф»). Это не имеет никакого отношения к децентрализации, которая предлагается другим регионам. Если прочитать содержание того, что было предложено, возникает ряд вопросов. Любые процедурные изменения в Конституцию должны иметь общественный консенсус. Должно быть общественное обсуждение, поправки должны быть сформированы на основе видения всего народа Украины. Тем временем то, как проходит нынешняя конституционная реформа, не отображает того, как ее видит общественность. Риторика, которую применяют Владимир Гройсман (спикер Верховной рады, – «Апостроф») и Петр Порошенко, является агрессивной и нетолерантной. Она не дает права на альтернативную точку зрения. Аргумент, который они используют в подтверждение своей правоты, о том, что поступления в органы местной власти увеличились на 40%, это нонсенс. Потому что объем этих поступлений увеличился в связи с инфляцией, падением курса гривны и так далее. У нас увеличились поступления в бюджеты всех уровней, а не только местных. Это не заслуга децентрализации, которая сейчас предлагается.

Децентрализация, с точки зрения содержательного наполнения, когда префекты наделены даже правом роспуска местных советов, – это не сокращение полномочий центра, а наоборот – их увеличение. Это своеобразное президентское правление, которое таковым не называют, но которое является таковым по сути. Это усиление власти президента. Мы не наделяли этого президента

такими полномочиями. Поэтому заставлять депутатов принять эти поправки только потому, что это является условием Минска – шаг, который ослабляет сам «Минск-2».

В этой связи можно ставить вопрос о том, кто давал президенту согласие на такие соглашения в столице Беларуси. Возникает вопрос международно-правового статуса Минских соглашений, которые подписал Петр Порошенко. Эти соглашения, по сути, являются политической декларацией, они не имеют никакого международно-правового статуса. Лица, которые их подписывали, не имели соответствующих полномочий и директив или других элементов закона Украины про международные договоры. «Минск-2» не является международно-правовым договором, он не является международным обязательством. Это – международное политическое обязательство, взятое президентом. Это допустимо... В Минске президент пошел на согласование политического документа, не имея для этого никаких юридических оснований. С точки зрения международного права, ему не нужны дополнительные полномочия, но это не значит, что парламент обязан выполнять то, что было согласовано президентом таким образом. Сейчас Порошенко ломает через колено всех вокруг себя. Очевидно, что это к добру не приведет. Конституция Украины не должна быть предметом международных договоренностей.

В. Горбач, аналитик Института евроатлантического сотрудничества:

То, что произошло, является элементом долгосрочной стратегической игры. Все протесты, возникавшие в ходе дискуссии, связаны не столько с вопросом децентрализации, сколько со ст. 18 Переходных положений, которая касается особенностей самоуправления на Донбассе. Сейчас это уже международное требование. Политики, которые выступают против поправок, хотят «отделиться» от нынешней власти в преддверии местных, а, возможно, и досрочных выборов в парламент.

Порошенко ведет свою стратегическую игру, надеясь, что Минские соглашения первым нарушит оппонент. После этого Украина будет

в ситуации, когда ей не придется менять Конституцию (голосовать во втором чтении, – «Апостроф»), но у нее будет имидж надежного партнера в переговорах с Западом.

В. Карасев, политолог:

Судя по голосованию, коалиция (не полностью поддерживавшая изменения в Конституцию. – «Апостроф»), несомненно, переживает кризис. Из-за президентских поправок в Конституцию она явно раскололась на свое большинство и меньшинство. Но я не думаю, что коалицию распустят. Позитивный результат все же есть. Тем более, альтернативы коалиции в этом формате нет. «Блок Петра Порошенко» и «Народный фронт» вряд ли будут создавать большинство с Оппоблоком. Значит, придется терпеть это мирное сосуществование двух разных подходов к конституционным изменениям и проблеме Донбасса.

Взрывы возле Рады – анонс сложного нестабильного политического сезона. Думаю, это были протесты на новые тренды. А если нужно будет голосовать за поправки в Основной закон в целом, чего тогда ожидать?

Чего-то посерьезнее боевых гранат? Такой тренд указывает на внутреннюю политическую турбулентность на осень. На носу – местные выборы, плюс нужно выполнять Минские соглашения. Президентская власть будет испытывать давление с нескольких сторон. Давить будут наши западные партнеры, внутренние игроки, которые захотят поиграть на ослаблении Порошенко, а также Россия с ДНР/ЛНР.

Не забывайте сложную социальную ситуацию и начало отопительного сезона. И, конечно, продолжение Конституционного процесса. Воевать придется на несколько фронтов. Но, предполагаю, команда президента не будет закручивать гайки. В этой стране, как только кто-то начинает это делать, ему сразу откручивают голову. Да и где найти такого «слесаря», которому это удалось?! Тут надо по-умному сразу действовать! (*Апостроф* (<http://apostrophe.com.ua/news/politics/government/2015-08-31/izmeneniya-v-konstitutsiyu-cto-izmenitsya-dlya-donbassa-i-kakuyu-igru-vedet-poroshenko/34001>). – 2015. – 31.08).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент П. Порошенко наголошує, що в запропонованих змінах до Конституції немає «окремого статусу» для Донбасу. Про це він заявив під час засідання Ради регіонів.

«Щодо пункту 18 перехідних положень. Як би не намагалися повісити локшину на вуха українському народу, і якими б мотиваціями не керувалися ті, хто намагається знайти в Конституції те, чого там немає – окремого статусу для Донбасу. Знайдете? Прошу дуже – покажіть народу», – заявив П. Порошенко.

«Немає? Не брешіть», – обурився він.

Крім того, П. Порошенко наголосив, що навмисно прибирається з Конституції стаття 92, щоб не допустити «параду суверенітетів».

«Ми навмисно прибираємо з чинної Конституції статтю 92, пункт 16, де чітко наголошуємо: виключно законами України

встановлюється... далі пункт 16 статуси інших міст. Тобто в Конституції (зараз – УП) записано, що якщо ВР прийме а президент підпише закон про особливий статус Донбасу у вигляді Донецька, Луганська, Сніжного, Торезу, Ровеньків, будь якого міста... і це в Конституції передбачено зараз... і голосуванням 31 числа ми відкрили процес щодо вилучення пункту 16 статті 92 з тіла Конституції», – заявив П. Порошенко. «Ми це робимо, щоб не допустити парад суверенітетів», – наголосив він.

«Щоб ніколи в майбутньому новому складу ВР, і можливо майбутньому президенту не повадно підписувати закони, які руйнують унітарний устрій нашої держави і зупиняє парад суверенітетів», – зазначив Президент (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/9/7080697/>). – 2015. – 9.09).

У разі провалу мінських угод офіційний Київ повернеться до змісту змін до Конституції. Про це на засіданні Ради регіонів заявив Президент П. Порошенко.

«Якщо Москва вирішить поховати мінські угоди, то ми повернемося до змісту змін до Конституції», – сказав Президент. Він зазначив, що не збирається «прискорювати цей процес».

П. Порошенко заявив, що у разі необхідності введення воєнного стану зміни до Конституції вноситися не будуть.

«Якщо дійде до військового чи надзвичайного стану, не вагаючись ні секунди, я видам відповідний указ, подам відповідне рішення до Верховної Ради. І в умовах запровадження надзвичайного чи воєнного стану ніякі зміни до Конституції голосуватися не будуть», – сказав П. Порошенко.

Водночас він зазначив, що прагне не допустити такого розвитку подій. «Але я вперто проводжу лінію, щоб уникнути цього сценарію», – сказав Президент.

Глава держави підкреслив, що без прогресу в політико-дипломатичному врегулюванні змін до Конституції не буде. «Але всі – в Україні та за її межами – мають знати, що без відчутного прогресу в політико-дипломатичному врегулюванні остаточного затвердження змін до Конституції не буде. Це моя принципова позиція», – сказав він.

«У нас попереду багато роботи, зокрема щоб перенести фейкові вибори, призначені окупаційною владою, забезпечити звільнення заручників, що утримуються як на окупованій території, так і в РФ, включно із Сенцовим та Савченком», – наголосив Президент (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/9/7080703/>). – 2015. – 9.09).

Президент України П. Порошенко очікує прийняття Верховною Радою в першому читанні змін у Конституцію України, касаючихся отмены депутатской и судейской неприкосновенности, уже во время текущей сессии.

«Я уверен в том, что мы должны ускорить принятие этого решения в парламенте, и я думаю, что на этой сессии в первом чтении

эти изменения в Конституцию должны быть проголосованы», – заявил он во время общения с детективами Национального антикоррупционного бюро во вторник в Киеве.

Президент напомнил, что инициировал изменения в Конституцию по четырем направлениям: децентрализация, судебная реформа, а также по поводу снятия депутатской и судейской неприкосновенности.

«Я внес, проголосовали, направили в КС. КС поддержал эти изменения. Сейчас этот законопроект лежит и ждет решения парламента. Будут долго затягивать – будем стимулировать, в том числе через механизм поддержки людей, ведь на сегодняшний день есть народные депутаты, которые обоснованно подозреваются в совершении в том числе коррупционных преступлений и фактически их задержать невозможно», – сказал глава государства.

П. Порошенко отметил, что иностранные государства не понимают, что такое судейский иммунитет, поскольку у них такого понятия нет (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/poroshenko-gotov-zastavit-radu-otmenit-deputatskuyu-i-sudeyskuyu-neprikosnovennost-649615.html>). – 2015. – 15.09).

Голова Центру політико-правових реформ І. Коліушко виступає за попереднє схвалення в парламенті президентського законопроекту (2217а) щодо змін до Конституції (децентралізація), але одразу після схвалення народні депутати мають відповідально підійти до роботи над текстом, виправити недоречності, уточнити деякі положення.

Зокрема, ідеться про те, щоб:

– чітко зафікувати створення нових районів (найкраще, щоби нові райони називалися повітами, щоби було одразу видно нові утворення);

– уточнити право Президента на дострокове припинення повноважень роботи органів місцевого самоврядування, коли саме він може припинити повноваження органів місцевого самоврядування та інші питання (*Центр*

політико-правових реформ (<http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/2018-pozytsiia-shchodo-prezydentskoho-zakonoprektu-2217a-shchodo-zmin-do-konstytutsii-detsentralizatsiia.html>). – 2015. – 31.08).

Учасники Ініціативи «21 листопада» наголошують, що політичні еліти знову наступають на старі «граблі». До комісії при Президенті України, яка розробляє конституційні зміни, повинні увійти знані юристи-конституціоналісти, представники громадських середовищ, конфесій і моральні авторитети. З такою заявою виступили учасники Ініціативи «21 листопада».

«Конституція – це суспільна угода, непорушні правила, під якими уявлено стоять підписи мільйонів українців. Тому цивілізований процес ухвалення нового Основного Закону має відбуватись максимально відкрито, з залученням громадян, а не кулуарно, і, тим більше, не бути продуктом “політичного договоряка”», – зазначається в документі.

Учасники Ініціативи «21 листопада» наголошують, що політичні еліти знову наступають на старі «граблі», переписують Конституцію під себе. При цьому, на думку ініціаторів звернення, робота Конституційної Комісії щодо «децентралізації» була закритою не тільки від суспільства, але навіть від нардепів, які проголосували за відповідні зміни, практично не маючи можливості обговорювати їх в сесійній залі.

«За нашим переконанням, так змінювати Конституцію не можна. Ми вважаємо, що ці доволі сумнівної якості зміни не можуть бути підтримані конституційною більшістю парламентарів, а тим більше – більшістю громадян України. Щоб такого надалі не відбувалося, ініціюємо широку загальнонаціональну конституційну дискусію про зміни до Основного закону.

Вони повинні бути обговорені як на експертних круглих столах та публічних дискусіях, так і у засобах масової інформації», – переконані в Ініціативі «21 листопада», додаючи, що спроби організувати друге читання в парламенті кулуарно може

поновити протистояння між прихильниками і противниками документа.

Учасники вважають, що напруження, пов’язане з нерозумінням суті правок і недостатньої чистоти правових процедур ухвалення, тільки зростатиме. Про це свідчать трагічні події 31 серпня під Верховною Радою. «Так званий “особливий режим для окремих районів Донбасу” і принципи децентралізації наразі викликають найбільше питань і тривог.

Саме тому Президент, Верховна Рада і Кабінет Міністрів зобов’язані докласти максимальних зусиль для пошуку компромісу між політичними силами, які представлені у вищому законодавчому органі, позапарламентською опозицією та громадським сектором. Час до другого читання щодо конституційних змін треба використати максимально ефективно, ініціюючи відкриті громадські слухання, і група “21 листопада” пропонує свою допомогу в організації і модеруванні такої суспільної дискусії. Не тільки у столиці, але і на місцях», – зазначається в заяві.

Ініціатори звернення також привітали міжнародну підтримку, яка надають Україні десятки країн світу. «Однак зміни до Конституції не можуть бути предметом для дипломатичної гри. Якими будуть закони України – вирішуватимуть самі українці. Тиск з боку іноземних партнерів – як зі Сходу, так і з Заходу – на конституційний процес протирічить власне європейським цінностям, заради утвердження яких і виходили мільйони українців на майдани у своїх містах, і які сьогодні зі зброєю в руках захищають Збройні Сили України, Національна гвардія і добровольці. Конституція України має стати таким потрібним сьогодні всім нам символом єднання, а не розбрату», – констатували учасники Ініціативи «21 листопада» (*TCH (<http://tsn.ua/politika/vidomi-ukrayinci-zasudili-sumnivnoyi-yakosti-zmini-do-konstituciyi-ta-iniciyuvani-shirokudiskusiyu-496300.html>). – 2015. – 18.09).*

В Украине создана коалиция гражданского общества «Народная Конституция», целью которой является учреждение процесса по разработке новой Конституции Украины.

Меморандум о создании коалиции подписали ОО Global Ukrainians, ОО «Конституционный

Конвент» и ОО «Украина – это я», а также ряд общественных активистов.

Целью коалиции является учреждение конституционного процесса через подготовку законопроекта, который должен определить порядок формирования и статус органа учредительной власти, отметили учредители коалиции.

Процесс, в свою очередь, уполномочен разработать проект новой Конституции Украины, а также содействие дальнейшему принятию этого законопроекта в Верховной Раде Украины.

Коалиция сформирована на принципах добровольности, самоуправления, прозрачности, открытости, публичности и политической незаангажированности, отмечают ее создатели.

Членами коалиции могут быть общественные объединения, высшие учебные заведения и научные учреждения, а также эксперты, ученые и специалисты в сфере конституционализма, которые имеют надлежащую профессиональную репутацию, придерживаются стандартов политической беспристрастности и разделяют положения меморандума о создании коалиции.

Коалиция открыта для присоединения к ней новых участников (*Подробности (<http://podrobnosti.ua/2061058-v-ukraine-koalitsija-grazhdanskogo-obschestva-razrabotaet-proekt-konstitutsii.html>). – 2015. – 24.09).*

В Українському кризовому медіа-центрі за ініціативою групи народних депутатів України (В. Пташник, Н. Кацер-Бучковської, Г. Гопко, А. Шкрум та І. Климпуш-Цинцадзе) відбувся круглий стіл з експертного обговорення законопроекту № 2217а/П «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Учасниками заходу стали експерти з питань реформи децентралізації, фахівці з конституційного права та члени Конституційної Комісії С. Головатий, А. Ткачук, М. Пітцик, Ю. Ганущак, Ю. Ключковський, І. Коліушко, І. Когут та М. Козюбра.

Модератор заходу А. Куликов (ведучий програми «Свобода слова» на телеканалі

ІСТV, журналіст) на початку обговорення попередив присутніх про дещо незвичний формат дискусії, особливо щодо участі в ній народних депутатів. За задумом організаторів народні обранці в експертному обговоренні брали участь лише як слухачі. Проте лише вони ставили письмові запитання експертам і тільки за обговорюваною темою. (До такого організаторського рішення, імовірно, «причетний» досвід модератора як ведучого політичного шоу в прямому ефірі, де фахові політики, навіть усно ставлячи запитання, мимоволі перетворюються на неспинних трибунів. А серйозному обговоренню конституційних змін це точно аж ніяк не сприяло б). Вочевидь, такий формат участі став для деяких присутніх парламентаріїв дещо несподіваним, але до кінця заходу він лишився незмінним. До речі, експертам аргументовано переконувати високоповажних слухачів поза стінами парламенту набагато комфортніше.

Запитання переважно стосувалися ймовірних наслідків ухвалення конституційних змін у нинішній редакції законопроекту й, по суті, зводилися до такого: чи не стане внесення змін до пункту 18 Перехідних положень Конституції України початком фактичної легалізації «ЛНР» і «ДНР»? чи існує загроза того, що разом із легалізацією особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей (в обсязі повноважень, передбаченому раніше ухваленим законом, включно з народною міліцією та судами, що юридично виходить далеко за межі обсягу повноважень місцевого самоврядування) може фактично початися скрита федералізація країни? чи не станеться так, що ухвалення в нинішній редакції статей 118 і 119 конституційного законопроекту призведе замість децентралізації до дефакто суперцентралізації на місцевому рівні?

Відповідали експерти на кожне із запитань короткими доповідями.

Щодо побоювань парламентаріїв стосовно ймовірної легалізації терористичних організацій «ЛНР» і «ДНР» на тимчасово окупованих територіях України, то тут експерти були одностайні: в конституційному законопроекті

про жодні «особливі статуси» цих територій не йдеться. Експерт С. Головатий закликав не піддаватися на інформаційні маніпуляції та зауважив, що внесення відповідної норми саме до перехідних положень і саме у відповідній редакції, з уникненням її об'єктивації в основних нормах «тіла» Конституції України (як того на нещодавніх перемовинах у Берліні вимагала російська сторона), є не чим іншим, як перемогою української дипломатії та проявом майстерності й зрілості вітчизняних конституціоналістів. Проте інші експерти, зокрема А. Ткачук, М. Козюбра, Ю. Ключковський та І. Коліушко, не поділяли пієтету в цьому питанні. Підтримуючи колегу в цілому, вони наголосили на можливих ризиках і проблемах реалізації самого закону про особливості місцевого самоврядування на фактично окупованих територіях. Зокрема, на їхню думку, тепер постають запитання: як усе це відбуватиметься й, особливо, як контролюватиметься таке «самоврядування» державною владою на тих територіях? На погляд експертів, українське законодавство юридичних відповідей поки що на ці запитання не має.

А щодо префектів, то тут експерти були єдині в думці, що положення законопроекту № 2217а/П в частині статей 118 і 119 потребують однозначного доопрацювання.

Завершилася дискусія бліцопитуванням експертів: «Якби вам довелося 31 серпня брати участь у голосуванні за законопроект № 2217а/П, то як би ви голосували?». Відповідь кожного з них була приблизно така: «31го – однозначно «так», а якщо в цілому, то лише після внесення змін до цього законопроекту» (*Viche* (<http://www.viche.info/journal/4904/>). – 2015. – № 17. – вересень).

Первый Президент Украины Л. Кравчук **рассказал, зачем Украине все-таки надо изменить Конституцию.** А вместе с этим поведал, почему минские соглашения не будут работать и что надо сделать. Об этом он рассказал в эфире телеканала «112 Украина» в программе Hard Talk, передает Joinfo.ua.

«Мы часто говорим, что Конституцию надо принять и выполнять, а не часто менять.

Я соглашусь... Пять президентов, пять Конституций. И ни одна из них не выполнялась, в том числе и самими президентами. Мы создали такую формулу понимания Конституции, наверное, уникальную, что Конституция принимается для формулы, а не для жизни людей... Каждая Конституция принималась под президента», – подчеркнул Л. Кравчук.

«Но для того, чтобы наконец-то избавиться тех пакетов в Конституции, которые были, по сути, сфальсифицированы под президентов или сделаны под президентов, мы должны внести изменения в Конституцию обязательно», – подытожил он.

Первый Президент Украины Л. Кравчук уверен, что для мира в Украине надо подписать договор между лидерами Украины, Соединенных Штатов Америки, Франции, Германии, Великобритании и Российской Федерации.

По словам Л. Кравчука, минские соглашения результатов не дают: «Все видят. Мы наоборот теряем свои земли».

Первый Президент предложил изменить минские соглашения на формат не протоколов, а договора, который бы определил, как навести мир в Украине.

«Я предлагаю, чтобы этот договор подписали: Путин, Обама, Меркель, Олланд, Великобритания и Украина. Эти люди, деятели этих государства подписывают договор. Тогда этот договор будет выполняться», – подытожил Л. Кравчук (*Joinfo* (http://joinfo.ua/politic/1117961_Leonid-Kravchuk-Ukraine-podpisat-novie-minskie.html). – 2015. – 7.09).

Голова Верховної Ради В. Гройсман **переконаний, що до кінця 2015 р. парламент остаточно ухвалить зміни до Конституції в частині децентралізації.** Про це він заявив на брифінгу в Києві.

«Це станеться ще цього року», – сказав він.

В. Гройсман вважає, що в Раді є потенціал, щоб набрати для цього необхідні 300 голосів і заявив, що готовий боротися за кожен голос представника коаліції на підтримку змін до Конституції.

«Я буду прикладати всі зусилля, щоб боротися за кожен голос, за кожного представника

коаліції. Я вірю в це, я знаю, що ця реформа є справжньою, що ця європейська реформа, що вона відповідає Європейській хартії з питань місцевого самоврядування, я буду боротися за цю реформу», – підсумував В. Гройсман (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079633/>). – 2015. – 31.08).

Первый заместитель руководителя фракции «Блок Петра Порошенко» И. Кононенко полагает, что в декабре парламент окончательно утвердит изменения в Конституцию Украины в части децентрализации, для чего необходимо иметь минимум 300 голосов в поддержку.

«В декабре», – сказал он журналистам в среду в Киеве, отвечая на вопрос, когда Верховная Рада сможет рассмотреть во втором чтении изменения в Конституцию Украины.

По словам И. Кононенко, парламенту прежде чем окончательно утвердить изменения в Конституцию Украины в части децентрализации, необходимо сделать еще много работы. «Там много работы. Там большое количество законопроектов, которые мы должны принять до того, как выйти на это голосование», – подчеркнул нардеп.

По его мнению, наиболее дискуссионным будет вопрос о введении префектов (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/konstituciya-mozhet-byt-okonchatelno-izmenena-uzhe-v-dekabre-nardep-646221.html>). – 2015. – 2.09).

Прежде чем проголосовать изменения в Конституцию Украины во втором чтении, необходимо разработать еще более 300 нормативных актов. Об этом заявил председатель фракции «Народный фронт» М. Бурбак в эфире «Свободы слова» в понедельник, 31 августа.

«Есть два аспекта: сегодня нам нужно было 226 голосов, чтобы проголосовать изменения в первом чтении. Следующее голосование в 300 голосов будет формироваться после того, как будут приняты законопроекты о префектах, о местном самоуправлении – обновленный законопроект, об органах исполнительной

власти. Всего более 300 нормативных актов, которые нужно изменить, чтобы Конституция и децентрализация заработали», – подчеркнул М. Бурбак.

Еще одним из условий для голосования в 300 голосов должно стать выполнение Минских соглашений страной-агрессором. «Помним три базовых требования – это прекращение огня, вывод войск с территории Украины и третье – восстановление контроля над украинской линией государственной границы», – подчеркнул М. Бурбак.

Он также отметил, что бюджетная децентрализация, которая заложена в бюджете 2015 г., уже дает свои положительные результаты. «Сейчас мы видим – более 40 % перевыполнения местных бюджетов. То есть, бюджетная децентрализация работает и под нее нужно создать и административную децентрализацию», – заявил нардеп (*Lb.Ua* (http://lb.ua/news/2015/09/01/314813_pod_novuju_konstitutsiyu_nuzhno.html). – 2015. – 1.09).

Власти США положительно восприняли одобрение Верховной Радой изменений в Основной закон Украины, заявил в понедельник на брифинге представитель госдепа США М. Тонер.

«Мы приветствуем принятие изменений в Конституцию Украины, нацеленные на децентрализацию», – сказал он журналистам.

При этом М.Тонер подчеркнул, что принятие поправок в Основной закон Украины позволит обеспечить реализацию минских договоренностей по урегулированию конфликта на Донбассе (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/vashington-privetstvuet-prinyatie-popravok-v-konstituciyu-ukrainy-645711.html>). – 2015. – 1.09).

Глава дипломатии ЕС Ф. Могерини приветствует голосование Верховной Радой за изменения в Конституцию Украины в части децентрализации, но в то же время выражает обеспокоенность ввиду событий, произошедших возле парламента после голосования.

«Голосование Верховной Радой за изменения в Конституцию Украины, связанные

с децентрализацией, является важным шагом. Он прокладывает путь к существенному перераспределению власти с центрального уровня на уровень регионов и громад, одновременно повышая ответственность территориальных органов самоуправления перед своими громадами. Изменения также облегчат процесс выполнения Минских соглашений», – говорится в заявлении Ф. Могерини, опубликованном на странице представительства ЕС в Украине в Facebook.

Она подчеркнула, что ЕС надеется на принятие этих изменений в финальном чтении до конца этого года, а также на продолжение работы над изменениями в Конституцию в сфере судебной власти с учетом рекомендаций Венецианской комиссии.

В связи со столкновениями под Верховной Радой, приведшими к ранениям большого количества правоохранителей и гибели нацгвардейца, Ф. Могерини заметила: «Этому процессу (внесение изменений в Конституцию. – Ред.) не должно угрожать насилие; сегодняшние события вызывают большую обеспокоенность. Мы выражаем свои соболезнования семье погибшего правоохранителя, а также многим раненым в результате взрыва гранаты во время демонстраций напротив Верховной Рады».

Глава дипломатии ЕС убеждена, что Украина будет четко двигаться путем дальнейших реформ – институциональных и экономических, а также осуществит всеобъемлющую реформу в правоохранительной сфере с целью обеспечения общественного порядка и безопасности по всей стране (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/izmeneniyam-v-konstituciyu-ukrainy-ne-dolzno-ugrozhat-nasilie-mogerini-645781.html>). – 2015. – 1.09).

Изменения в Конституцию и особый статус для Донецкой и Луганской областей несут угрозу территориальной целостности Украины. Об этом в эфире «Подробностей недели» рассказал народный депутат Д. Добродомов.

«Изменения в Конституцию, особенно методы принятия этих изменений, в обществе не обговаривались. Особый статус Луганска и

Донецка открывает путь к федерализации. Это ведет к угрозе территориальной целостности», – считает депутат.

Д. Добродомов подчеркнул, что, несмотря на противоречия, Раде все же удастся проголосовать за новый Основной закон Украины. «Учитывая то, что велись переговоры с депутатами, 226 голосов насобирается, даже без двух фракций, наша группа “Громадський рух” не будет голосовать», – сказал депутат.

Вместе с тем Д. Добродомов сомневается, что закон пройдет во втором чтении, так как для этого необходимо 300 голосов (*Подробности* (<http://podrobnosti.ua/2055226-novaja-konstitutsija-neset-ugrozu-ukraine-deputat.html>). – 2015. – 30.08).

Вопросы об изменениях в Конституцию Украины должны быть вынесены на референдум. Такое мнение высказал народный депутат Б. Береза в эфире «Подробностей недели».

«Политики не думают о тех людях, ради которых они должны работать. Неужели нельзя было вынести на референдум такой вопрос, как Конституция? Это должно приниматься народом, по 5 статье Конституции», – сказал Б. Береза.

По словам депутата, протесты возникли из-за непонимания содержания изменений в пункте децентрализации.

«Все началось из-за 18 пункта, ведь никто не объяснил, что значит этот пункт. Люди думали, что 18 пункт – это амнистия всех боевиков. Власть могла бы потратить время и объяснить, что это значит», – подчеркнул депутат (*Подробности* (<http://podrobnosti.ua/2056838-borislav-bereza-predlagaet-referendum-po-izmenenijam-v-konstitutsiju.html>). – 2015. – 6.09).

Кандидат экономических наук, соучредитель Гражданской платформы «Новая страна» А. Длигач считает, что «Конституция ни в коем случае не может быть инструментом для решения тактических задач». «Украина сейчас находится в такой ситуации, что мы можем предложить миру вообще новую Конституцию,

с новым порядком отношений между обществом и государством. А государство должно получить лишь сервисные функции и перестать диктовать гражданам», – отметил эксперт в эфире радиостанции Голос Столицы. По мнению А. Длигача, сейчас Президент рассматривает Конституцию, как инструмент решения поточных задач. «К сожалению, президент и его команда рассматривают изменения в Конституцию в контексте решения тактических задач и необходимости спасти страну», – рассказал эксперт. А. Длигач добавил, что процесс создания Конституции должен быть максимально открытым, а приниматься она должна на всенародном референдуме. «Украинцы должны увидеть в Конституции себя», – отметил А. Длигач (*РІА Новості Україна: (<http://rian.com.ua/politics/20150828/372835236.html>). – 2015. – 28.08*).

По мнению народного депутата С. Каплина, повышенная активность некоторых политических сил по части голосования за изменения в Конституцию связана с их желанием изыскать для себя максимальную выгоду.

Изменения в Конституцию, которые Президент П. Порошенко внес на рассмотрение Верховной Рады, неадекватны, считает нардеп от фракции «Блок Петра Порошенко» С. Каплин. «Вся эта турбулентность, которую сейчас начали вокруг голосования отдельные политические силы связана, прежде всего, с банальными торгами. Через месяц состоится итоговое голосование, где нужно будет набрать 300 голосов, поэтому уже сейчас отдельные политики начали торговаться с президентом. Поверьте, они являются постоянными гостями на Банковой. Они прекрасно понимают, что сегодня наберется 226 голосов, но своими акциями протеста показывают, что с ними придется считаться. Я вам даю стопроцентную гарантию, что поправки президента в итоге буду приняты, и это будет достигнуто общим голосованием с участием тех, кто сейчас блокирует трибуну и плюет друг-другу в глаза», – отметил С. Каплин.

По его мнению, государству в нынешнее время нужны не поправки, а совершенно новая Конституция, соответствующая реалиям. «Нынешняя Конституция и те изменения, которые вносит президент, совершенно ничего, они неадекватны. Государству нужны совсем другие рецепты, пока что у нас тяжелая форма ракового заболевания. Если сегодня мы не пойдем на кардинальные изменения, по сути, перерождения страны, Украины просто не станет. Нужно писать с нуля абсолютно новую Конституцию», – говорит депутат. Вместе с тем депутат считает ошибочным желание предоставить особый статус Донбассу. «В этом вопросе не должно быть каких-то дискуссий, если вы начнете давать регионам особые статусы, ни к чему хорошему это не приведет. Это только первый шаг, так называемая правовая инфекция. Это закончится тем, что президент, премьер-министр и члены правительства вместе с ДНР и ЛНР будут поднимать флаги самопровозглашенных республик над госорганами», – резюмировал политик (*РІА Новості Україна: (<http://rian.com.ua/politics/20150831/372936645.html>). – 2015. – 31.08*).

Процесс конституционной и судебной реформ должен быть открытым – считает народный депутат от Оппозиционного блока Ю. Лёвочкина. Об этом она заявила, комментируя итоги встречи с Европейским комиссаром по вопросам юстиции, прав потребителей и гендерного равенства В. Юровой.

«Цель ее визита – это мониторинг судебной реформы, работы прокуратуры и вопросов борьбы с коррупцией», – отметила Ю. Лёвочкина.

По ее словам, решить проблемы коррупции в Украине невозможно, пока не будет реформирована судебная система.

«Процесс судебной реформы не является открытым. До сих пор мы не знаем, какие именно предложения обсуждаются Администрацией Президента и Венецианской комиссией. А такой плохой опыт закрытого конституционного процесса мы уже имеем», – подчеркнула парламентарий.

По ее мнению, в обсуждении должны принимать участие, как эксперты, так и все политические партии без исключения.

Также на встрече представители оппозиции подняли вопрос о необходимости контроля со стороны Европейского Союза той экономической помощи, которую ЕС предоставляет Киеву.

«Мы считаем, что нужно лучше мониторить, как используется эта экономическая помощь, которая предоставляется правительству», – убеждена народный депутат (*Подробности* (<http://podrobnosti.ua/2061063-protsess-sudebnoj-reformy-dolzhen-byt-otkryтым-oppozitsija.html>). – 2015. – 24.09).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Е. Якунова, Facebook:

Пункт 18. Особенности национальной конституционной игры

Чем больше значений несет в себе слово, тем труднее докопаться до его истинной сути, писал Умберто Эко.

А если этих слов 14 и звучат они так: «Особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом»?

Если вдуматься, едва ли не в каждом слове – загадка. Какие – такие «особенности»? И почему не «особенности местного самоуправления», а «особенности осуществления местного самоуправления»? И о каких «отдельных» районах идет речь? И какой «отдельный» закон имеется в виду?

14 слов 18-го пункта Заключительных положений Конституции, предложенных законодателем, удачно прошли Конституционный суд. Что и не удивительно, потому, что в этих словах нет ничего антиконституционного.

Но тревогу в обществе вызвало не содержание слов. А то, что за ними, как за ширмой, скрыто. И главное – причины этой недосказанности.

Вызвало даже не тревогу, а бурю.

Ни убедительные выступления спикеров провластных сил накануне, ни попытки представить неприятие 18-го пункта как войну с местным самоуправлением, ни запас прочности в 265 голосов первого чтения не ответил на вопрос: за что же все-таки проголосовали депутаты в таком пестром составе?

Накануне противники законопроекта попросили помощи «клуба» – специалистов

конституционного права. Пусть, мол, расшифруют они. И они (Юрий Ганущак, Сергей Головатый, Игорь Колиушко, Юрий Ключковский, Игорь Когут и другие) попытались. Но что можно прочесть в словах, не зная всего бекграунда?

Вот что у них, экспертов, получилось.

1. Ни о каком «особом статусе» речи не идет. И даже не об «особенностях самоуправления». А всего лишь об «особенностях осуществления самоуправления». Какая разница? Юристы считают, что большая. «Особенности осуществления» означают, что все полномочия местных органов власти, заложенные в Конституции, остаются в первоизданном виде. Никакого расширения их в «отдельных районах» не предполагается. Тем более, речь идет не о каких-то автономных образованиях, а всего лишь об исполкомах местных советов.

2. Да и «особый статус» сам по себе, без соответствующих законов, мало что значит. С самого начала действия Конституции 1996 года с таким статусом живет (и мучается) город Киев. Формально он есть и у Севастополя. Но в отличие от Киева, специальный закон о самоуправлении в приморском городе так и не приняли. Все эти двадцать лет опасались, что севастопольский мэр, контролируемый штабом ВМС РФ, установит там российские порядки. В конце-концов так и случилось, но (возможно благодаря отсутствию закона) не сразу.

3. Для чего же нужны эти «особенности осуществления»? Юристы не любят прямо связывать поправки в Конституцию с

Минскими соглашениями. Ибо соглашения эти никакой легитимности в правовом поле Украины не имеют. Поэтому все объясняют так: дескать, на востоке Украины самоуправление пребывает в зачаточном состоянии. Здесь нет традиций. Это не то, что западная Украина, где Магдебургское право города получили еще в XIII веке. Потому братьям на Донбассе надо с демократией помочь. Тем более, что «особенности» там не в диковинку: в прифронтовой полосе уже действуют военно-гражданские администрации, Конституцией, кстати, не предусмотренные.

Затрудняются правоведа сказать и то, о каких именно «отдельных» районах идет речь – тех, что на оккупированной, или тех, что на нашей стороне? В предложенном тексте 18-го пункта это не уточнено.

4. Никакой, упомянутый в поправках к Конституции «отдельный» закон не может выйти за ее рамки. А если случайно «получится», то его сразу же опротестуют в Конституционном суде. А потому никакого языкового самоопределения, никаких специальных договоров между местными советами и Кабмином и, тем более, никаких международных договоров не может быть. Местное самоуправление будет заниматься тем, чем должно – строить канализацию, ремонтировать дороги, обустраивать больницы и школы.

5. Более того, Запорожский облсовет как и Львовский горсовет уже нарушили Конституцию, вынося на обсуждение сессий первый – законопроект о спецстатусе региона, а второй – обращение к ВР с требованием не принимать изменения в Конституцию. Этим они превысили свои полномочия. И после децентрализации префект сможет подобные решения отменять, а сами советы рискуют нарваться на роспуск.

6. Вообще, 18-й пункт Заключительных положений, как говорят наши правовые авторитеты, никого и ни к чему не обязывает. И нужен он лишь для того, чтобы выполнить обязательства перед европейскими партнерами. Сказано было: включить пункт об «особом статусе» – вот и включили. Это

как на требование: «Скажи пароль!» сказали: «Пароль».

7. Самый убойный аргумент «за» законопроект был тот, что Кремлю и сепаратистам этот закон очень не нравится. И именно потому, что нет в нем никакой конкретики. ДНР и ЛНР «в порыве негодования» даже решили внести поправки в него. А то, что для них плохо, для нас хорошо.

8. Это «большая дипломатическая победа». Потому что мы начали свою игру, перешли от «объектности» к «субъектности».

9. Наконец, все это временно. Туджман в Хорватии тоже под давлением Европы напирал законов об особом статусе Сербской Краины. А через четыре года силой все территории вернул!

Так, может быть, нечего скандалить? Может, это не «зрада», а действительно великая «победа»?

Увы! Не все сомнения можно так просто развеять.

10. Например, закон «Об особом статусе», который упоминается в 18-м пункте, на самом деле уже существует с прошлого года. А в этом году в него внесены поправки. Он, как выражаются правоведа, действует, но не применяем. А ведь, если вы не забыли его текст, там – полный фарш всех сепаратистских требований, включая официальный русский язык, народную милицию, согласование прокуроров и проч. Он буквально нашпигован неконституционными статьями. Для чего это делалось? Чтобы потом легализовать с помощью поправок в Конституцию? Или это просто вывеска для сепаров? Любой депутат может обжаловать существующий закон в Конституционном суде, и суд признает его антиконституционным...

Или не признает? Наш суд, напуганный люстрацией и озабоченный сохранением накопленных богатств, что хочешь может вытворить.

11. Чтобы не доводить дело до крови, (которая, увы, уже пролилась возле здания ВР) можно было бы принять в одном пакете с конституционными поправками и новый закон «Об особом порядке осуществления самоуправления...». Но не приняли. И знаете

почему? Один из перечисленных мною юристов объяснил: чтобы раньше времени не открывать карты перед Кремлем и сепаратистами. Чтобы они не заволновались, словом.

То, что заволновался народ у Верховной Рады – это не страшно?

12. Странно, что место для 18-го Пункта нашли именно в Заключительных положениях, там, где обычно рассказывают о действии норм в переходной период, с конкретными сроками. Сроки же действия новеллы об «особом статусе» не определены. То есть он может действовать вечно? К чему бы это?

13. Открытым остается вопрос: как при таком сопротивлении можно рассчитывать на 300 голосов? А именно столько нужно, чтобы изменения вошли в тело Конституции.

Может быть, во втором чтении законопроект вообще не собираются принимать?

Или тут в чем-то подвох? Зачем, была нужна эта «юридическая эквилибристика»?

Пасьянс складывается так, что то, что мы видим сегодня в ВР – это не совсем законотворчество. Это, как писал когда-то Сергей Переслегин, «игра на геополитической шахматной доске», в которой пробует свои силы наше политическое руководство. Не потому ли все эти законопроекты, их появление и голосование часто сокрыто под покровом тайны, что их главная цель: поводить

за нос Путина, выиграть время, а там либо шах помрет, либо ишак сдохнет?

Это хорошо, что мы ввязались в игру. Но вопрос в том, будет ли результативна политика, в основу которой положено желание кого-то перехитрить? Да еще с использованием Конституции?

И сможем ли мы вести игру с наперсточником Путиным на равных? В условиях, когда он постоянно меняет правила игры. И когда все время меняется расстановка фигур на нашей стороне доски: оппоненты становятся союзниками, вчерашние заединчики – принципиальными врагами? И уже гибнут люди. Не на фронте, а у стен парламента...

Сильны ли мы и едины ли для такой игры, как были сильны и едины хорваты? Поймем ли, что не всегда нужно тянуть время, и выигрыш темпа иногда успешнее позиционной игры?

И не переоцениваем ли мы значение наших законов для кремлевского лидера? Когда он обращал на них внимание? Чтобы напасть, ему не нужно 300 голосов в нашей ВР... *(Особиста сторінка Євгенія Якунова Facebook (https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1059613084058597&id=100000297456910&__mref=message_bubble). – 2015. – 31.08).*

Інститут громадянського суспільства: Зміни до Конституції: панацея чи новий етап реформи?

В Україні знову активізувалися дискусії про зміни до Конституції України. Одні – категорично ЗА, бо без цих змін нічого не буде, інші – категорично ПРОТИ, оскільки це нібито розвал країни і виконання путінських планів.

Різні автори по-різному розглядають появу цих змін. Прихильники реформи стверджують, що зміни до Конституції в частині децентралізації є прямим наслідком реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядження

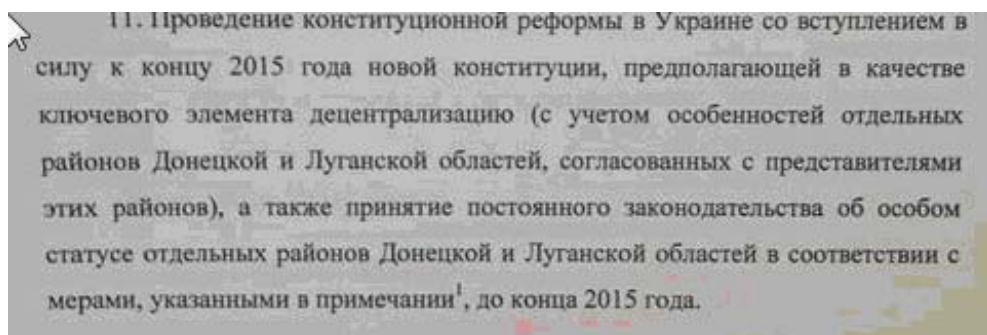
333-р від 01.04.2014 року, інші – що то результат негласних зобов'язань Президента та відкритих домовленостей контактної групи у Мінську.

І одні і інші наводять свої аргументи.

Перші наводять цитату із Концепції: «На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачається:

у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;»

Другі, показують текст «Мінської угоди»:



Малюнок 1. Копія витягу з документа, який називається «Комплекс мер по выполнению Минских соглашений» від 12.02.2015 року.

Отже сьогодні ми маємо дві формальні підстави для внесення змін до Конституції України в частині децентралізації:

Концепцію реформи №333-р, яка була ухваленою ще до початку реальних бойових дій на Донбасі, а розроблялась ще в 2008-09 роках і була вперше прийнятою саме в липні 2009 року, коли Прем'єр-міністром України була Ю. Тимошенко. За цим документом зміни до Конституції України мали бути ухваленими ще в минулому році, але не склалось.;

Мінські угоди – документ із незрозумілим статусом, який підписано не уповноваженими особами (принаймі я не знаю правового документу, який уповноважував Л. Кучму на підписання таких угод). Але за цим документом також передбачено внесення змін до Конституції, але уже із ухилом щодо особливого статусу сепаратистських районів Донбасу.

Давайте спробуємо зрозуміти, якому із цих документів відповідає текст проекту змін до Конституції України, поданий Президентом України за №2217а від 01.07.2015 року.

Не будемо вдаватись в надмірні деталі, але основними змінами є такі (не за впливом на зміну системи публічної влади, а по порядку статей, до яких вносяться зміни):

У статті 85 зроблено суттєві уточнення щодо повноважень Верховної Ради України» «29) утворення і ліквідація громад, районів, областей, встановлення і зміна їхніх меж; найменування і перейменування поселень, громад, районів, областей;» Ключовою зміною тут є те, що лише Верховна Рада може

утворювати, ліквідовувати та перейменовувати адміністративно-територіальні одиниці, змінювати їх межі, у тому числі областей. Разом із змінами статті 133 звідки вилучено перелік областей, такі зміни відкривають можливість на кінець перейменувати Дніпропетровську та Кіровоградську області, вирішити питання нового адміністративно-територіального устрою Донбасу, через наприклад утворення на цій території нових областей.

В статті 92 обмежено можливість різних статусів для різних міст лише Києвом. Це вірне рішення, ще один крок до вирівнювання можливостей різних міст, а не створювати для одних преференції.

До повноважень Президента у статті 106 додали право тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноваженого у випадках, визначених цією Конституцією. Тут слід зауважити, що в першопочатковому проекті була більш зрозуміла формула, не зупиняти, а припиняти повноваження(розпускати), адже це екстра ординарний випадок, коли слід вживати швидких та енергійних заходів, аби уберегти громаду чи взагалі регіони від такого, що зараз відбувається на Донбасі. Загалом європейська практика оперую понятиям розпуску ради і призначення спеціальної особи, яка виконує основні повноваження ОМС до нормалізації ситуації та проведення нових виборів. Ця редакція не є вдалою.

Зміни у статтях 118-119 є принциповими. Тут на кінець виконавча влада в області та районі позбавилась свого дуалізму – бути одночасно виконавчою(державною) владою та виконавчим органом органу місцевого

самоврядування – районної та обласної ради. Скасування можливостей рад висловлювати недовіру державній виконавчій владі є правильним, оскільки підконтрольний не може висловлювати недовіру своєму контролеру тим паче з наслідками відставки останнього. Загалом правильна юридична конструкція має одну ваду – введення не властивого для української практики терміну – префекта. Цей термін варто було б замінити новим терміном, який є українським за духом та традицією – урядник чи воевода. Також зайвим є деталізація в цій статті правил щодо скасування рішень «префекта», це точно не норми конституційного характеру.

Основні новели стосуються статей 140-144. Загалом все, викладене у цих статтях відповідає Концепції реформи №333-р та Європейській хартії місцевого самоврядування. Що тут найголовніше?

5.1) визначається, що на рівні громад, районів та регіонів існують повноцінні органи місцевого самоврядування – ради та виконавчі органи (зараз на районному та обласному рівнях ради не мають виконкомів);

5.2) визначено основний принцип розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів АТУ;

5.3) частини 4-5 нової статті 143 породжують нову практику виконання органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади.

Якщо нинішня редакція цієї статті прямо корелюється із статтею 19 і говорить про можливість наділення повноважень ОМС законом, то нова редакція передбачає можливість «делегування» повноважень якимось іншим способом і це можуть робити різні органи виконавчої влади. Принаймі так можна зрозуміти із такої норми «Виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження.» Як з конституційною наукою співвідноситься можливість органів виконавчої влади, що мають повноваження, які визначені винятково законом

передавати такі повноваження комусь іншому самостійно? Можливо автори цієї норми мали на увазі щось інше, але насправді це розмиває відповідальність самої виконавчої влади і створює серйозні загрози. Уявімо так ситуацію, що міністерство оборони делегує виконкому Луганської обласної ради повноваження щодо розгортання там танкової дивізії.

5.4) виправданими є пропозиція щодо скорочення терміну повноважень місцевих рад до 4-х років та розділення посади голови ради та виконкому на районному та обласному рівнях.

Зміни до статті 144 зараз виглядають найбільш нелогічним та вразливим місцем цього закону.

Є загальна норма щодо актів місцевого самоврядування: це частина 2 цієї статті: «Дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.» Тут все зрозуміло. Більшість європейських країн має механізм нагляду над актами місцевого самоврядування, але він є значно жорсткішим. Представник держави (воевода, комісар, міністр) просто скасовує цей акт і уже орган місцевого самоврядування в суді має доводити, що акт є законним. Ми, як завжди зробили більш складу схему, але вона принаймі є зрозумілою. Проте далі, у частині 3 написана дуже дивна норма, яка входить у суперечність із частиною 2: «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».

Дивна логіка. Якщо рада наприклад прийняла рішення, наприклад про заборону купатись в місцевому ставку блондинкам, то це рішення зупиняє префект і звертається у звичайний адміністративний суд. Якщо ж рада прийняла рішення про виділення земельної ділянки для розміщення військової бази Росії, то тут включається Президент і Конституційний Суд! В цьому випадку реакція має бути миттєвою, а ми спеціально для сепаратистів створюємо привілеї! Але ця норма щодо зупинення повноважень ради не вирішує більш прозаїчних проблем, які є більш поширеними в Європі. Наприклад, коли місцева рада не може утворити виконком чи ухвалити бюджет. Обрали не тих, вони не можуть домовитись. А громада страждає. В таких випадках в Європі не церемоняться, рада розпускається і призначається уповноважений. Є й інші випадки. Коли виборці двічі підряд обирають впертих, які не можуть між собою домовитись, після розпуску такої ради вдруге позачергові вибори не проводяться. Є й випадки, коли така громада просто розформовується чи приєднується до іншої. Але навіть у таких випадках у жодній країні до цього процесу не включається Конституційний Суд.

Проміжний висновок 1:

В змінах до Конституції, як тепер говорять її «тіла» в частині децентралізації збережена основна логіка реформи, яка передбачена Концепцією №333-р. Проте викладення правових норм є місцями недбалим, що може породити різночитання при їх застосуванні. Особливо проблемними з точки зору захисту інтересів єдності держави та всього українського простору є норми щодо можливого розпуску органів місцевого самоврядування. Запропонована конструкція не є прийнятною.

В «тіло» Конституції не передбачається внесення жодних норм, що впливають із Мінських домовленостей, жоден спеціальний статус для Донбасу не передбачається.

Перехідні положення

Проектом закону про внесення змін до Конституції України передбачено зміни до розділу Перехідні положення Конституції України. Загалом це не є загальноприйнятною

практикою для європейських країн. Адже перехідні положення носять адаптаційний характер і містяться у конкретному законі, як спеціальні норми до набрання чинності усіх норм в повному обсязі. Перехідні положення до Конституції України ухвалювались 28.06.1996 року і були потрібні для впровадження всіх норм Конституції за певний період чи від настання певних фактів.

Саме тому логічно було б передбачити розділ Перехідні положення до цього закону, а не вносити зміни до розділу Конституції.

Але оскільки обрано саме такий шлях, то можна стверджувати, що загалом порядок впровадження в життя змін до Конституції є логічним. Фактично передбачається, що створення нової системи органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою має відбутись через два роки. Теоретично цього часу цілком достатньо аби провести реформу адміністративно-територіального устрою. Проте, тут є і серйозні ризики. Як має діяти система, якщо не буде ухвалено необхідних законів у ці терміни і не буде сформовано повноцінних громад на базовому рівні?

І ще одна норма, яка додається до перехідних положень і викликає найбільший страх «18. Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.»

В чому головний ризик цієї норми? Винятково у згадуванні цих окремих районів.

Проміжний висновок 2.

Наявність пункту 18 в перехідних положеннях не дає змоги запровадити у цих районах систему влади відмінну від загальноукраїнської. Отже теза, що наявність в перехідних положення запису “про особливості” місцевого самоврядування в ОРДО-ОРЛЮ змушує Україну створити там свою, відмінну від решти України систему влади із судами прокурорами і т.п. і блефом. Адже насправду такі норми в законі про особливості, якщо вони появляться, будуть антиконституційними, оскільки це виходить за межі основних норм, що встановлюють, що таке МС і які його повноваження.

Отже проект змін до Конституції України не є реалізацією Мінських домовленостей, а є спробою таки провести реальну реформу.

Замість післяслова:

Не зважаючи на те, що 90% тексту змін до Конституції відповідають Концепції реформи і тексту першої редакції до якої я був безпосередньо причетним ще в квітні минулого року, я досить спокійно і водночас критично ставлюсь до цих змін. Якщо будуть внесені зміни до КУ – добре, якщо – ні, нічого страшного не відбудеться, реформу можна провести, принаймі її перший, основний етап і без цих змін. Ті, хто розказує сьогодні, що без детальних описів МС в Конституції нічого не буде, відверто блефують. В більшості європейських країн в конституціях пишуть дуже мало про МС, оскільки це прерогатива закону. Тому, тут я загрози не бачу. Натомість там дійсно є інші ризики про які мова йшла вище.

Ці ризики і перманентні «уточнення» проекту змін до Конституції викликані все таки в основному боязню політичних еліт провести децентралізацію так, як визначає Концепція. Логіку кроків політиків зрозуміти складно. У нас не проведено реформи АТУ, не створено сильних громад, йде війна, а наші політикани прагнуть взагалі убити виконавчу владу в

областях? Повторюю – творення виконкомів обласних рад, ліквідація ОДА є безпечним кроком лише після того, як будуть ефективно діяти громади. В противному разі – це шлях до регіоналізації “де факто”. Чи можна зняти всі страхи і проблеми? Можна, якщо покинути підкилимну політику, а вивести її на відверту дискусію. Не можна голосувати зміни до КУ не обговорюючи суті змін у парламенті. Потрібно дати змогу виговоритись усім депутатам, які цього забажають. Нехай буде пряма трансляція. Прозвучить багато популізму, дурниць, але це також потрібно. Розумні люди побачать дурість популістів, побачать проблеми тексту від “компромів”. В кінці кінців буде відпрацьовано текст, який буде своїм для більшості, а не чужою волею, за яку голосуєш із примусу. До такого тексту не буде довіри. Інтелектуали будуть продовжувати його лаяти і будуть праві, вони не можуть мовчати, коли є проблеми, їх бачать, але не реагують. Не важливо, що таке обговорення забере ще місяць чи два. Результат того вартий. Яскравий приклад – Декларація про державний суверенітет України. Проект цього акту обговорювали майже два місяці, але вийшов класний текст, який став основою української Незалежності! (*Інститут громадянського суспільства* (<http://www.csi.org.ua/?p=5722>). – 2015. – 27.08).

В. Пекар, Site.ua: Статус Донбасу: п'ять вимірів та один висновок

Ризикую бути звинуваченим обома сторонами дискусії: супротивники змін до Конституції скажуть, що я продався чи перевербувався, а прихильники – що я так нічого і не зрозумів, незважаючи на чіткість і вичерпність наведених аргументів. І ті, й інші будуть неправі. Можна було би змовчати і відсидітися у куточку, але це не мій шлях. Хто зі мною разом хоче розібратися, читайте.

У цій статті я обмежуюся лише питанням «особливого статусу» окупованих територій (беру в лапки, тому що це мем, а насправді у пропонуваніх змінах до Конституції немає таких слів). Адже децентралізації присвячена інша стаття,

та й немає у мене заперечень щодо решти пропонуваніх змін.

Проблема має декілька вимірів. Обмеження лише одним виміром неприпустиме. Всі хочуть простих відповідей на складні запитання, а такого не буває.

1. Юридичний вимір. Жодних слів про «особливий статус» Донбасу, як вже вище сказано, у документі немає. Йдеться про особливості здійснення місцевого самоврядування, що визначаються окремим законом, і він давно вже діє. Більше того, нинішня діра у чинній Конституції (йдеться про частину 16 статті 92) страшніша за ту, яка пропонується, і вона буде наразі

вилучена, що є безумовний плюс. У юридичній площині рахунок 1:0 на користь змін до Конституції.

Юристам добре видно юридичний аспект і не видно інші. Але державою, на щастя, керують не юристи, а політики. А вони відрізняються тим, що бачать інші виміри.

2. Дипломатичний вимір. Немає жодних сумнівів, що Захід втомився від України, і тому лише наша стійкість та вірність взятим на себе зобов'язанням, хоч би якими вони були несправедливими, є єдиною запорукою міжнародної підтримки України. Загалом, у міжнародних справах справедливості немає. Сильніший завжди диктує слабшому, а слабший намагається повернути ситуацію на свою користь. Можна багато розп'якувати про альтернативні механізми, але наразі в дипломатичній площині все просто: виконання Мінських угод є безумовним зобов'язанням України перед її геополітичними союзниками, демонстрацією надійності та вірності обіцянкам. Рахунок 2:0 на користь змін до Конституції.

Хоча це й не зупинить агресора, і всі це розуміють.

3. Комунікаційний вимір. Можна звинувачувати ворогів уявних чи справжніх, але факт є факт: сутність пропонуваного змін до Конституції незрозуміла не лише пересічному громадянину, але й більшості інтелектуалів. Подивіться публікації, і ви побачите: переважна кількість їх несе страх і біль, незрозуміння і недовіру. Це означає, що комунікація провалена. І справа тут не у виконавцях, а у загальній недооцінці політиками вимог постмайданного суспільства до відкритості. Рахунок 2:1.

Водночас останні дії Президента та його команди підтверджують: вони усвідомили й намагаються виправити помилку. Їм треба буде дуже активно пояснювати у наступні тижні й місяці сутність змін, щоб отримати суспільну підтримку до моменту остаточного голосування.

4. Стратегічний вимір. Необхідно усвідомити, що ми маємо справу з

багатоходовими процесами. Суспільство хоче зрозуміти всю послідовність кроків, пересвідчитися, що вони продумані. Люди хочуть довіряти і навіть допомагати, але довіра ґрунтується на розумінні, а не на сліпій вірі – адже значну частину кредиту довіри розтринькано. Ті, хто аналізує склад Мінських домовленостей, можуть побачити, що ми начебто йдемо по плану, накресленому ворогом. Тактично ми виграємо, але сильна тактика за відсутності стратегії досить швидко веде у прірву. Якою є для нас ціль війни? Що для нас таке перемога? Як ми дізнаємося, що перемогли?

Переважна частина мислячих громадян України наразі втратила картинку майбутнього. Люди не знають відповіді на просте, але найважливіше запитання: Якщо зараз погано, то завдяки чому в майбутньому стане добре? Який шлях веде нас до добра, правди і процвітання, і яке місце в цьому займають війна, Донбас, Росія? Відсутність зрозумілої кожному відповіді на ці запитання означає провал у стратегічному вимірі, навіть якщо ця відповідь добре відома у закритих стратегічних кабінетах. Рахунок 2:2, основний час вичерпано.

А може, суспільство не заслуговує на те, щоб йому пояснювали такі складні військово-політичні стратегії? І тут ми приходимо до останнього виміру.

5. Ціннісний вимір. Йдеться про Конституцію України, а вона не є виключно юридичним документом. Візьміть, наприклад, фразу «єдиним джерелом влади в Україні є народ». Чи все тут зрозуміло без пояснень? Хто такий народ? Що таке влада? Що таке джерело влади? Справа в тому, що Конституція знаходиться десь поміж юридичною площиною та морально-ціннісною. Вона не обмежується нормами прямої дії. Вона є фундаментом державного ладу, відображенням суспільного договору між громадянами України. У дипломатичній площині нинішні зміни – це вдалий хід, безумовна перемога. Але чи так само вони виглядають з точки зору цінностей демократичної держави, яка ґрунтує свою силу на довірі громадян?

Суспільство змінилось. Відтепер процес змін до Конституції – це не лише набрати 300 голосів, пройти Конституційний суд та Венеціанську комісію, але й отримати підтримку народу. Ну хоча б активної частини громадян. Якщо не підтримку, то хоча б розуміння. Не лише пояснення прийнятих рішень, не лише комунікація. А довіра громадян як цінність, а для того – принципова відкритість процесу.

Я писав неодноразово: війна не може бути виправданням для відсутності реформ, бо тоді супротивники реформ зроблять війну вічною. Висновок простий: аби

перемогти, ми, народ України, мусимо йти до перемоги разом. Ми мусимо прийняти пропонувані зміни до чинної Конституції, але водночас негайно почати виправляти всі комунікаційні і стратегічні помилки. І розпочати відкритий процес творення Нової Конституції, що ґрунтується на новому суспільному договорі і стратегічному баченні України. Невизнання і невиправлення помилок підірве довіру там, де вона нині залишається (*Site.ua* (<https://site.ua/valerii.pekar/830-status-donbasu-pyat-vimiriv-ta-odin-visnovok/>). – 2015. – 31.08).

Legalans.com: Інфографіка: Правосудие по-новому. Что Банковая хочет изменить в Конституции?

Изучены изменения, наработанные в Конституционной комиссии: кто может быть судьей, чем займется Высший совет правосудия и какие полномочия оставят Конституционному суду.

Судья



- Без испытательного срока (сейчас 5 лет), бессрочно - чтобы снять риск влияния политиков
- Конкурсный отбор на должность
- Назначает президент по согласованию с Высшим советом правосудия
- Верховная Рада исключается из процесса назначения
- Не может быть привлечен к ответственности за принятое судебное решение, за исключением совершения преступления или дисциплинарного проступка
- Арест только по согласию Высшего совета правосудия (исключение - задержание на горячем)

Увольнение: по состоянию здоровья, при нарушении требований о несовместимости должностей, совершении дисциплинарного проступка, грубом и систематическом пренебрежении обязанностями, по собственному желанию

Прекращение полномочий: при достижении 65 лет, получении гражданства другого государства, потере или ограничении дееспособности, признании пропавшим без вести, смерти, вступлении в силу обвинительного приговора

-  От 30 до 65 лет
-  Высшее юридическое образование
-  Украинское гражданство, владение украинским языком
-  Профессиональный стаж - 5 лет

Высший совет правосудия

➔ Вместо Высшего совета юстиции

Отбор судей, прокуроров, их профессиональная подготовка, оценивание, рассмотрение дел об их дисциплинарной ответственности, увольнении, финансовом обеспечении судов

21 представитель (не менее 11 - судьи)

10 от Съезда судей



2 от Съезда адвокатов



2 от Съезда представителей юридических вузов



2 от президента



2 от Верховной Рады



2 от прокуратуры



1 председатель Верховного суда по должности



- Вместо Верховной Рады дает согласие на привлечение судьи к уголовной ответственности
- Дает разрешение на задержание или арест судьи
- Вносит президенту представление на назначение судьи
- Отвечает за судейскую карьеру
- Принимает решение об увольнении или прекращении полномочий судьи
- Рассматривает дела о нарушении судьей или прокурором требований о несовместимости
- Влияние президента и парламента на эти процессы снижается

Прокуратура

Поддерживает государственное обвинение в суде

Ведет процессуальное руководство досудебным расследованием

Надзирает за негласной деятельностью органов правопорядка

Представляет интересы государства в суде в исключительных случаях

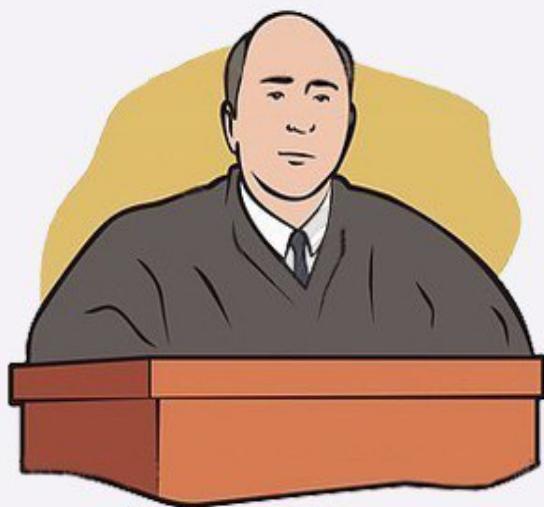


Адвокатура

Обеспечивает право на защиту от обвинения, представительство в суде

Конституция гарантирует независимость адвокатуры

Конституционный суд Украины



- 18 судей
- 👤 Возрастной порог поднимается до 45 лет
- ⬆️ Граничный срок поднимается до 70 лет
- 🎓 Образование - высшее юридическое, уровень магистра
- 📁 Стаж по специальности - 15 лет
- 🇺🇦 Гражданство Украины, проживание в Украине не менее 20 лет
- 📖 Владение украинским языком
- 📜 Полномочия - 9 лет без права повторного назначения
- ➡️ Назначаються президентом, Верховною Радою, Съездом судей

Проверяет на соответствие Конституции

- законы и акты Верховной Рады
- акты президента и Кабинета министров
- акты Верховной Рады АР Крым
- акты органов местного самоуправления
- международные договоры
- процедуру импичмента президента
- вопросы для референдума (по обращению президента)
- Дает официальное толкование Конституции
- Исключается право официального толкования законов
- Рассматривает конституционные жалобы **(новое полномочие)**

Иммунитет судьи КСУ



Не подлежит привлечению к уголовной ответственности за голосование, за исключением совершения преступления или дисциплинарного проступка

Не может быть задержан без согласия КСУ до приговора, за исключением задержания в момент совершения преступления или сразу после него



Рабочая группа в составе Конституционной комиссии заканчивает работу над новой редакцией Конституции в части правосудия. Как утверждают на Банковой, принятие этих изменений запустит в Украине реформу правоохранительных органов и судебной системы. Пока те немногие шаги власти, которые были сделаны в этом направлении, ощутимого результата не дали: свои должности сохраняют и судьи, причастные к расправам над Майданом, и взяточники со стажем.

Предварительный пакет конституционных изменений уже получил одобрение Венецианской комиссии. Европейцы положительно оценили ряд новаций: отмену испытательного срока для судей, введение конкурсного отбора, новую процедуру формирования Высшего

совета правосудия и реформу органов прокуратуры. Кроме того, комиссия поддержала включение в Конституцию Украины нормы, предусматривающей возможность признания Украиной юрисдикции Международного уголовного суда. Конституционной комиссии передан и ряд предложений: оставить за президентом назначение судей как исключительно церемониальную процедуру, а за Верховной Радой – право назначать своих членов Высшего совета юстиции. По словам заместителя главы АП Алексея Филатова, эти рекомендации будут учтены (*Всеукраїнський юридический портал Legalans (<http://legalans.com/articles/news/6518-infografika-pravosudie-ponovomu-cho-bankovaya-hochet-izmenit-v-konstitucii.html>). – 2015. – 31.08).*

Сегодня: Минские соглашения под угрозой: изменения в Конституцию могут не сработать

Запад поддержал изменения в Конституцию Украины, но Россия хочет другого. Изменения в Конституцию в части децентрализации, включая пункт об особенностях местного самоуправления на части Донбасса, были проголосованы в первом чтении 31 августа.

Украинская сторона указывает, что изменения в Конституцию были подготовлены в рамках выполнения Минских соглашений.

Власти ЕС и США положительно восприняли одобрение Верховной Радой изменений в Основной закон Украины.

В то же время глава МИД РФ С. Лавров заявил, что Киев обязан включить в проект реформы Конституции развернутые положения об особом статусе Донбасса. Он напомнил, что в принятый в первом чтении законопроект включено положение о том, что особый порядок местного самоуправления определяется отдельным законом. Причем эту норму предполагается внести в переходные положения Конституции. «Вместо обещаний, таких размытых и туманных, киевские власти обязаны включить развернутые положения о самоуправлении, об особом статусе этих районов Донбасса», – заявил С. Лавров.

Ранее президент РФ В. Путин заявлял, что в Украине важно проведение конституционной реформы, которое согласовано с боевиками т. н. «ДНР» и «ЛНР».

Представители боевиков заявляют, что их не устраивают принятые поправки в Конституции в части расширения прав местного самоуправления в части районов Донецкой и Луганской областей. Боевики настаивают на принятии предложенные ими правок в Конституцию, которые предполагают, что подконтрольная им часть Донбасса остается в составе Украины, но получает «особый статус» и широкую автономию.

Соответствующие предложения были переданы еще в начале июня текущего года координатору рабочей группы по политическим вопросам от ОБСЕ П. Морелю.

Президент П. Порошенко в свою очередь заявил, что окончательное решение относительно изменений в Конституцию будет зависеть от ситуации на Донбассе и выполнения Россией Минских соглашений. «Украина сегодня подтвердила свою репутацию надежного партнера, усилила имидж страны, которая выполняет взятые на себя обязательства.

И выполняет Минские соглашения, в отличие от России», – прокомментировал П. Порошенко голосование в Раде.

«Если Москва не одумается, будут продолжены персональные санкции против лиц, причастных к аншлюсу Крыма и оккупации Донбасса, а в начале следующего года – и секторальные экономические санкции», – заявил он, добавив, что проект изменений в Конституцию не предусматривает особого статуса для Донбасса.

«Что касается специфического порядка осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, то он определяется отдельным законом, который уже дважды принимался Верховной Радой – предыдущего и этого созыва. И срок его правомочности – три года, из которых один уже почти прошел», – сказал Президент.

«Большая часть статей этого закона пока приостановлена, и они могут заработать только после проведения на этих территориях выборов в соответствии с украинским законодательством и стандартами ОБСЕ. И только после вывода с украинской территории российских войск, после вывода оружия, после восстановления контроля над всей границей с РФ», – добавил он.

Голосование изменений в Конституцию во втором чтении будет проходить только после проведения местных выборов в том числе на подконтрольной боевикам территории. «Если сепаратисты нарушат свои договоренности (проведут выборы по собственным правилам без согласования с Украиной. – Ред.), тогда и Украина снимает с себя обязательства и можно будет безболезненно убрать из законодательства пункт 18 переходных положений», – сказал Сегодня.ua глава Центра прикладных политических исследований «Пента» В. Фесенко. По мнению экспертов, этим голосованием, в глазах Запада Украины выполнила на данном этапе взятые на себя условия по децентрализации и определению особенностей самоуправления на части Донбасса.

«Главное, что мы своим западным партнерам в рамках внешне политической

коалиции в поддержку Украины показали, что мы выполняем свои обязательства, что мы договороспособны», – сказал Сегодня.ua директор Института глобальных стратегий В. Карасев. При этом, по его словам, в данном случае Украине важно позиция западных стран, а не РФ, которая ведет свою игру.

Подобного мнения придерживается и директор Центра исследований проблем гражданского общества. «У президента будет всегда аргумент о том, что он сделал все, что мог. Он будет говорить европейцам, что он все сделал, а россияне и боевики свою часть не выполнили. В этой части действия президента будут оправданы. Он будет поддержан даже теми, кто выступал против конституционных изменений», – сказал он Сегодня.ua.

Как известно, пункт 11 Минских соглашений предусматривает проведение конституционной реформы в Украине со вступлением в силу к концу 2015 года новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей.

Местные выборы на Донбассе могут сорвать Минские соглашения

При этом эксперты указывают на то, что в настоящее время боевики не демонстрируют готовность выполнять Минские соглашения в части проведения выборов по украинским законам.

Как известно, пункт 4 Минских соглашения предполагает, что стороны должны начать диалог о модальностях проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и Законом Украины «О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей», а также о будущем режиме этих районов на основании указанного закона.

Вместе с тем боевики так называемых «ДНР» и «ЛНР» уже заявили, что намерены проводить выборы по своим «законам»

18 октября на части Донецкой области, 1 ноября в Луганской области.

Более того лидер боевиков самопровозглашенной «ДНР» А. Захарченко 1 сентября обратился к представителям БДИПЧ ОБСЕ и пригласил их принять участие в мониторинге «местных республиканских выборов», запланированных на 18 октября 2015 г. При этом он подчеркнул, что боевики действуют «исключительно в рамках» Минских соглашений, а сами «выборы» будут проведены с соблюдением соответствующих стандартов ОБСЕ, ставшей гарантом этих соглашений.

Ранее 24 августа, по итогам переговоров с канцлером Германии А. Меркель и президентом Франции Ф. Олландом Президент Украины П. Порошенко заявил, что проведение выборов на неподконтрольных властям Украины территориях Донбасса не по украинскому законодательству ставит под угрозу минский переговорный процесс.

«Мы обсудили крайнюю опасность, которую несет проведение фейковых выборов 18 октября и 1 ноября не в соответствии с украинским законодательством. И это несет серьезную угрозу всему минскому процессу», – заявил он.

По мнению экспертов, проведение боевиками «выборов» по собственным правилам будет означать срыв минских соглашений и может привести к эскалации.

«Если будут проведены местные выборы в “ДНР” и “ЛНР” по их правилам, это будет означать срыв политической части минских соглашений. Если такие выборы пройдут, то ни о каких особенностях местного самоуправления (на части Донецкой и Луганской областей. – Ред.) не может быть и речи, это ключевой момент», – сказал В. Фесенко.

Подобного мнения придерживается и В. Карасев. «В Минских соглашениях записано, что выборы должны проходить по украинскому законодательству. Дальше мира не будет. Будет “заморозка” того, что происходит сейчас, но Россия останется под санкциями», – сказал он.

При этом проведение выборов по украинскому законодательству на всем Донбассе маловероятно, считает Виталий

Кулик. «Это фантастический сценарий, я слабо верю в его реализацию», – сказал он.

При этом эксперт опасается возобновления активных боевых действий. «Как только РФ и боевики поймут, что конституционный процесс в Украине ими не контролируется. Что им не удастся “проломать” определенные позиции. И они активизируют боевые действия», – сказал он.

По его словам, Россия рассматривает Донбасс в качестве «места кровопускания». «Такой мерцающий конфликт, то он разгорается, то он снижает активность. Они достигают какой-то переговорной позиции и после этого снова возобновляют боевые действия», – пояснил он.

Отметим, в последнее время в росСМИ начинают появляться сообщения, что после местных выборов на Донбассе может пройти референдум о присоединении этих регионов к РФ.

Однако эксперты пока всерьез не рассматривают возможность присоединения части Донбасса к РФ, как это произошло с Крымом.

По мнению В. Карасева, даже при самом оптимистическом прогнозе, все пункты минского соглашения вряд ли будут выполнены до конца года. «Шансы есть, но я бы их не преувеличивал», – сказал он. При этом эксперт отметил, что даже в случае срыва выполнения Минских соглашений, переговорный формат менять не будут.

А В. Кулик отмечает, что возможно заключение нового пакета соглашений. «Я не исключаю того, что будет еще Минск-3 – новый пакет соглашений после того, как мы придем к пониманию, что мы зашли в глухой угол», – сказал он.

При этом, по словам эксперта, пока не будет урегулирован конфликт на Донбассе, Запад будет продолжать политику «экономического удушения» России.

«У Европы своя игра, она защищает свой миропорядок. Россия является нарушителем этого миропорядка. Украина здесь воспринимается по остаточному принципу, но при возможной эскалации (конфликта на Донбассе. – Ред.) ЕС может ужесточить санкции против РФ», – сказал он (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/minskie-soglasheniya-pod-ugrozoy-izmeneniya-v-konstituciyu-mogut-nesrabotat-645948.html>). – 2015. – 2.09).

К. Атоев, Новое время: Новая Конституция. К чему приведут игры патриотов

«Что же это за Конституция такая, рядом с которой жизнь человеческая ничего не стоит. Что же это за проклятая Конституция?» – эти слова были сказаны Лией Ахеджаковой октябрьской ночью 1993 года, когда предшественники Стрелковых и Моторол устроили путч в Москве. На какое-то мгновение тогда проступил будущий кровавый лик русского мира, реализовавшийся теперь в Крыму, в Донбассе, да и во всей путинской России. Тогда власть впала в ступор, милиция разбежалась и только горстка москвичей, призванная Егором Гайдаром, собралась обороняться от путчистов у здания Моссовета. Там не было ни Михалкова, кучковавшегося возле лидера мятежа Руцкого (что, впрочем, не помешало ему быстро перебежать на сторону победителей и отречься от своего патрона), ни Кобзона, ни прочих подписантов писем по Крыму. Противостояли реваншу красно-коричневых такие как Ахеджакова. Ее фраза, может, и не пример красноречия, но идущая от сердца, отпечаталась в памяти многих современников, перекликаясь с другим знаменитым высказыванием из фильма Абуладзе «Что же эта за дорога, если она не ведет к храму».

События 31 августа у Верховной Рады показали, что выбранный путь изменений в Конституцию Украины явно не ведет к храму Согласия. Гибель людей – очень плохой знак, и украинским политикам нужно над этим задуматься. Одни подстегивали конституционный процесс, невзирая на замечания, которые делались многими экспертами и лидерами общественного мнения. Другие цеплялись к нормам, которые, будучи с самого начала мертворожденными, вряд ли могли сыграть такую уж зловещую роль в дальнейшей судьбе Украины. Для поднятия своих рейтингов перед выборами они использовали шанс, который дала им сама власть, своей топорной работой по продавливанию нужных ей статей Конституции. И те, и другие в равной степени поднимали градус нетерпимости в обществе.

Оторопь берет от объяснений власти, что изменение Конституции – маневр, чтобы обмануть Путина.

Обе стороны делали вид, что речь идет о положениях, касающихся Донбасса. На самом деле, многие политические силы боялись, что в достаточно сыром, по мнению ряда конституционалистов, документе, в котором концы с концами не сходятся, под видом децентрализации будет проведено укрепление президентской вертикали. Зная, что во власть идут совсем не для того, чтобы поделиться с обществом своим капиталом (властным, финансовым, интеллектуальным), трудно было поверить, что кто-то хочет урезать свои полномочия. Насколько такие опасения имеют под собой почву, покажет время. Но, раз они возникли, власть должна была приложить все усилия, чтобы их развеять, договариваться, а не переламывать через колено своих оппонентов.

Многие из тех, кто отстаивал на Майдане свое право на свободу и собственное достоинство, сегодня не понимают, почему Конституция суверенной державы должна писаться под диктовку внешних сил. Иногда берет оторопь от объяснений власти, что это маневр, имеющий целью обмануть Путина. Послушав эти откровения, приходишь к выводу, что либо спикеры озвучивают это по договоренности с самим Путиным, либо они являются людьми не вполне адекватными, разглашающими на весь мир то, что должно оставаться тайной за семью печатями. Во второе, конечно, верится с трудом.

Еще один не выдерживающий критики аргумент – Запад отвернется от Украины, если она не выполнит пункт Минских договоренностей, касающийся особенностей местного самоуправления в некоторых регионах Донбасса. Это притом, что не выполняются основные пункты – прекращение огня, обмен пленными, вывод Россией войск из Украины. Можно подумать, что Запад только и ждет, как бы оставить Украину один на один с агрессором. Если бы это было так, антипутинская коалиция

давно бы распалась, и предлога не нужно было бы изобретать. Запад противостоит России вовсе не из-за большой любви к Украине, а потому что решает свои задачи по противодействию силе, начавшей разрушать мировой порядок. Ради этого он готов сотрудничать даже с иранскими аятоллами и арабскими шейхами. Единственное, что может его отвлечь от Украины – это тотальная коррупция, с которой, несмотря на все обещания, никто не собирается бороться, и отсутствие настоящих, а не фейковых реформ. Но об этом сторонники принятия данного текста Конституции почему-то не вспоминают.

Все неререформированные спецслужбы на постсоветском пространстве похожи одна на другую. Из всех возможных версий событий они выбирают, прежде всего, ту, которая выгодна им. Это условный рефлекс. Симптоматично то, какая версия была вброшена первой после трагедии, произошедшей у Верховной Рады. Та же, которую во времена Януковича выдвигали регионалы, обвинявшие в первых жертвах на Грушевского тех лидеров Майдана, которые не обеспечили безопасность людей. Удивительно как быстро найден виновный, и можно не сомневаться, что ни один суд его не отпустит под домашний арест, как это было в случае командира Беркута Садовника, подозреваемого в расстреле майдановцев. У силовиков появился повод, прекратить даже разговоры о реформировании прокуратуры, о коррупции в ее рядах, о лежащей в руинах судебной системе. Пора, мол, вообще сворачивать эту демократию и возвращать проверенные кадры, заточенные на борьбу с народными выступлениями.

Когда после вьетнамской войны ее ветераны возвращались домой, они нуждались в психологической адаптации, чувствуя себя чужими в мире покоя и достатка. Но и у них часто срывало крышу, несмотря на все усилия психотерапевтов. Наши же бойцы, психика которых подверглась еще большему стрессу, возвращаются в мир коррупционных чиновников и

продажных судей, когда даже получить справку об участии в АТО – проблема. Они видят, что, пока они принимали на себя шквальный огонь российской реактивной артиллерии, коррупция в тылу расцветала пышным цветом, о чем в окопах можно было только догадываться, видя колонны контрабанды идущей через линию фронта. Неудивительно, что увеличилось число самоубийств среди бойцов. Однако накопленная негативная энергия может быть выплеснута и иным образом, наружу. В условиях неконтролируемого потока оружия из зоны АТО, это грозит привести к самым плачевным результатам – раскручиванию спирали насилия, распространению его из зоны АТО в мирные города. Предвестником этого и стал взрыв гранаты у парламента.

Украина втягивается в замкнутый круг, о котором ее предупреждали не раз. Власть пора понять, что отсутствие реформ – главная угроза. Закрывая на это глаза, власть уподобляется руководителям Чернобыльской АЭС, которые экспериментировали с реактором в ночь на 26 апреля 1986 года. Каким бы гениальным не считал себя руководитель эксперимента, он не заставит атомы и элементарные частицы двигаться в соответствии с его желаниями, если это не согласуется с законами материального и тонкого мира. Он может требовать, чтобы ни одна запятая в его плане не была изменена, но это будет только усугублять ситуацию. Как бы Украине не получить второй Чернобыль, на этот раз – в виде третьего Майдана (*Новое время* (<http://nv.ua/opinion/atoyev/tragedija-u-sten-rady-sudba-soldat-i-igry-patriotov-66992.html>). – 2015. – 3.09).

И. Ляшенко, Сегодня: Народ не любит брехни

Никто не любит брехни, даже депутаты. Никто не любит спекуляции и лицемерия. А именно это мы видели и слышали в Верховной Раде во время голосования по изменениям в Конституцию.

Так давайте скажем обо всем честно.

Проблема лежит не в сути изменений, а в порядке голосования.

Очевидно, что «децентрализация», на которую упирают Гройсман и Порошенко, имеет много замечаний, но для большинства депутатов не является камнем преткновения. За «децентрализацию» (пишу в кавычках, так как это на самом деле не децентрализация) проголосовали бы и 300 депутатов, причем бесплатно, после легких уговоров.

Поэтому ссылки на то, что «депутаты хоронят децентрализацию» – чистой воды спекуляция.

Изменения, касающиеся «децентрализации», бессмысленные и безобидные. С их появлением в Конституции в стране ничего не изменится. Голова ОГА назовется префектом. Президент получит право отменять какие-то решения местных властей, которым будет пользоваться раз в 2 года, непонятно, зачем ему это право.

Настоящая децентрализации лежит в плоскости бюджетной политики, а никак не изменений в Конституции. А тут как раз ничего не происходит.

В общем, возникает мысль, что «децентрализация» была придумана для того, чтобы отвлекать внимание от голосования про

«особливості місцевого самоврядування...» на Донбассе.

За «особливості...» не хотели голосовать многие депутаты. Потому что здесь уже реально пахнет зрадой. Именно здесь пришлось депутатам уговаривать и стимулировать к положительному голосованию.

Почему, в чем проблема? Гройсман, Ю. Луценко, Порошенко уверяют, что ничего страшного в этих «особливостях...» нет.

Действительно, ничего страшного нет. Кроме одного. Проблема в том, что никто не понимает последствий голосования за этот пункт. Я думаю, что Порошенко-Гройсман тоже не очень прогнозируют, какие будут последствия, а преследуют какую-то ближайшую тактическую цель.

И справедливо депутаты противились закладыванию в Основной закон такого опасного кота в мешке. Да еще под соусом «голосования за децентрализацию».

Если бы эти два пункта: «особливості...» и «децентрализацию» разделили при голосовании, то все было бы честно. «Децентрализация» бы легко прошла, «особливості...» легко не прошли.

Такое голосование отразило бы реальные настроения в обществе.

А так все прошло нечестно. Народ терпит и принимает многое, но не откровенную брехню и спекуляцию (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/opinion/liashenkocolumn/narod-ne-lyubit-brejni-645580.html>). – 2015. – 31.08).

М. Васильева, ТСН: Пчелы против меда

Вы думали, это мы так хитро разводим Путина? А развели на самом деле нас. И продолжают дальше.

Что меня искренне восхищает в Петре Алексеевиче и его присных, так это то, как технично они свели весь общественный дискурс вокруг изменений в Конституцию в контексте Минских соглашений к двухмерной шкале «зрада-перемога». Все, кто позволяет

себе высказывать малейшую тень сомнения в эффективности минских договоренностей и целесообразности их выполнения в том виде, в котором это делается сейчас, немедленно получают ярлык адептов «зрады» и объявляются агентами Кремля. Не зря у нас взяли на вооружение опыт Ольгино. Ботофермы немедленно разносят по сети нужный мислєвирус, как крысы

разносят чуму своими многочисленными лапками.

Людям трудно читать длинные сложные тексты, им лень, или не под силу, или у них есть дела поважнее. За них выводы делают прокачаные последователи пелевинского Морковина. Минские соглашения = мир. Все остальное = война. Все, конец дискуссии. Задаешь вопросы? Ты агент Кремля.

Вообще-то я тоже хочу мира. Но. Есть вопросы и сомнения, и я имею право их озвучивать. Потому что это и моя страна, и там, на Донбассе, погибли и мои друзья, и мне вместе со всеми придется платить за все и скрипеть зубами, видя узаконенных на выборах Захарченко и Плотницких не в тюрьме или в могиле, где я их хотела бы видеть, а, например, в парламенте.

Очень умиляют посты из серии «не нравятся минские соглашения – иди и воюй». Опять двухмерная логика. Между воюй и капитулируй вообще-то есть много других возможностей. Эффективная дипломатия, например. Иди и сделай лучше! Ок, не забудьте меня пригласить в состав переговорщиков в следующий раз, я буду там ежеминутно напоминать, что нужно под каждым пунктом прописывать дедлайны их реализации и настаивать на последовательности их выполнения. То есть говорить, что выборы на Донбассе или амнистия боевиков не могут осуществиться раньше, чем граница и все ныне воюющие территории не будут демилитаризованы и не окажутся под контролем Украины. А, вы думали, что там так и написано? А вот и нет.

Немного об агентах ФСБ. По данным ЗН, издания, которое прошло мою многолетнюю проверку временем, в Минске на пункте об изменениях в Конституцию больше всего настаивал кто? Сурков! А теперь нам говорят, что Кремль якобы против того, чтобы мы меняли Конституцию и узаконивали там «особенности местного самоуправления в отдельных регионах». Ох, да. Пчелы против меда. Но многие верят, чо.

Ты просыпаешься утром, и тебе уже надо бежать кормить маленького Захарченко. При этом никто не гарантирует, что все

вышеописанное положит конец войне на самом деле

Теперь немного об «особом статусе». В изменениях в Конституцию такого словосочетания нет. Там сказано, что «особенности местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской области осуществляются отдельным законом». Да, я читала. Пункт 18 ст.144 законопроекта 2217а. Вы скажете, ну и что? Это еще когда будет и вообще мы там напишем, что нам выгодно. А вот и нет. Такой закон уже есть. Законы, принятые 16 сентября прошлого года при позорно выключенном табло на закрытом заседании с ломанием парламента через колено. А там и амнистия боевикам (законопроект №5082 від 16.09.2014), и их выборы и кормежка Донбасса за счет Украины, и «народная милиция», которую они там сами назначают и вот это все.

И очень смешно читать посты о том, как Порошенко всех переиграл. Я просто напомню, как нам из каждого утюга рассказывали о том, что Минские соглашения прописывают четкую последовательность выполнения условий и никак иначе. А потом мы их сами прочли и увидели, что там такого и близко нет, а украинские дипломаты просто так их трактуют, как им нравится. Теперь мы, под давлением ЕС и США, уже с опережением графика готовы их перевыполнить, а Россия не выполнила полностью еще ни одного из пунктов.

Напомню, как Петр Алексеевич на двух языках заявил на весь мир после саммита НАТО, что США решили дать нам летальное оружие. А США это долго потом опровергали.

Напомню, как после недавней Берлинской встречи «нормандцев» АП заявила, что ЕС готов ввести новые санкции против России, если она перейдет какие-то неназванные красные линии, а ни в Париже, ни в Берлине этого не подтвердили.

Из хороших новостей – да, нигде не прописано никакого права вето для «особенных регионов». Но это им и не нужно. Мы все равно ни в какое НАТО не вступим, пока на Востоке то, что там есть. Нас не возьмут. А если им еще что-то не понравится, они просто устроят «эскалацию

конфликта» и заставят остальную страну снова им уступить ради мира и спокойствия.

И еще я помню, как некоторые «аналитики» с хитрым прищуром втолковывали мне накануне принятия капитулянтского закона 16 сентября, что выполнять его на самом деле никто не собирается, это мы так хитро разводим Путина.

А развели на самом деле нас. И продолжают дальше. Это политика, детка. Ты просыпаешься утром, и тебе уже надо бежать кормить маленького Захарченко. При этом никто не гарантирует, что все вышеописанное положит

конец войне на самом деле. Потому что Россия, по давней своей привычке, выполняет только то, что ей выгодно. Но ты веришь, что это перемога. Ура, товарищи!

И маленький постскрипtum. Если этот закон (об изменениях в Конституцию, включая тот самый пункт об особом самоуправлении) так хорош для Украины и ее перемоги, почему же за него так дружно голосует Оппоблок и прочие?... Подумайте об этом (*TCH (<http://ru.tsn.ua/blogi/themes/politics/pchely-protiv-meda-478599.html>). – 2015. – 31.08*).

В. Асадчев, Ракурс: Можно ли изменять Конституцию в условиях военного или чрезвычайного положения?

Статья 157 абз. 2 Конституции Украины устанавливает: «Конституция Украины не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения». Этот вопрос стал противоречивым, поскольку одни считают, что менять Конституцию нельзя, если введено военное или чрезвычайное положение, а если такое состояние не введено, Конституцию можно менять в соответствии с установленным порядком внесения таких изменений; другие считают, что нельзя ее менять, если существуют только условия военного или чрезвычайного положения, без его введения.

Исчерпывающий ответ на этот вопрос дает сама Конституция.

Запрет внесения изменений в Конституцию – не единственный, содержащийся в Основном Законе и связан с военным и чрезвычайным положением. Так, ст. 83 устанавливает: «В случае завершения срока полномочий Верховной Рады Украины во время действия военного или чрезвычайного положения ее полномочия продолжают до дня первого заседания первой сессии Верховной Рады Украины, избранной после отмены военного или чрезвычайного положения».

Сравнение этих диспозиций Конституции дает исчерпывающий ответ на спорный вопрос.

Если бы в статье 157, абз. 2. вместо слов «в условиях» стояли слова «во время

действия» (то есть точно как в ст. 83, абз. 4), тогда действительно, в Конституцию нельзя вносить изменения лишь тогда, когда введено и действует военное или чрезвычайное положение. Но в ст. 157, абз. 2 нет слова «действия» военного или чрезвычайного положения, а есть только слово «условия». Это означает, что Конституцию нельзя менять, даже если существуют только условия военного или чрезвычайного положения, без его действия; то есть без его введения.

Наличие сегодня в Украине условий военного положения не вызывает ни у кого сомнений. На это прямо указывает Закон Украины «О правовом режиме военного положения», в котором среди условий значатся: наличие вооруженной агрессии или угрозы нападения на государство; опасность государственной независимости Украины и ее территориальной целостности и многие другие.

Таким образом, менять Конституцию Украины в данных условиях запрещает сама Конституция. В случае, если победит правовой вандализм, такие изменения могут быть отменены следующей властью; такой прецедент Украина уже имела.

Изменениями в Конституцию фактически уничтожается существующее административно-территориальное устройство Украины. Так, полностью исключается абз. 2 ст. 133, устанавливающий:

«В состав Украины входят: Автономная Республика Крым, Винницкая, Волынская, Днепропетровская, Донецкая, Житомирская, Закарпатская, Запорожская, Ивано-Франковская, Киевская, Кировоградская, Луганская, Львовская, Николаевская, Одесская, Полтавская, Ровенская, Сумская, Тернопольская, Харьковская, Херсонская, Хмельницкая, Черкасская, Черновицкая, Черниговская области, города Киев и Севастополь».

То есть, если изменения вступят в силу, то получится, что в состав Украины уже не входят ни Автономная Республика Крым, ни любая другая ныне существующая в составе Украины область (в том числе Донецкая и Луганская), ни Киев, ни Севастополь.

Но такие изменения нарушают ст. 2 Конституции Украины, согласно которой «территория Украины в пределах существующей границы является целостной и неприкосновенной». И изменить это можно только путем всеукраинского референдума.

Меняется также абз. 1 ст. 133, устанавливающий: «Систему административно-территориального устройства Украины составляют: Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села». В предложенных изменениях этот абзац теперь в следующей редакции: «Систему административно-территориального устройства Украины составляют административно-территориальные единицы: общины, районы, регионы». То есть, снова из системы административно-территориального устройства исчез Крым, а также населенные пункты, являющиеся основой местного самоуправления, а именно: города, районы в городах, поселки и села.

Возникает резонный вопрос: а на каком основании тогда будет существовать местное самоуправление, если изначально оно было на базе населенных пунктов?

Понятие «община» существует и в действующей Конституции (ст. 140), но оно существует как сообщество жителей села, или жителей нескольких сел, поселка и города.

В изменениях в Конституцию под общиной подразумевается не сообщество жителей, а

административно-территориальная единица, которая никоим образом не связана с населенными пунктами Украины (ни с городом, ни с поселком, ни с селом). Это подтверждает и абз. 2 ст. 140 изменений в Конституцию, где устанавливается: «территориальную общину составляют жители поселения или поселений соответствующей общины». Какого поселения или поселений – не указывается.

Теперь попробуем этот абсурд материализовать. Итак, по действующей Конституции, местное самоуправление существует на уровне города, района в городе, села, поселка, отвечает всем современным и историческим критериям существования самоуправления в мире. После изменений самоуправление будет существовать на уровне поселений, количество которых не установлено. Это может быть и территория теперь существующего района, а может, и больше.

В состав одной общины могут входить десятки ныне существующих сел, поселков и даже городов, что может составлять от 50 тыс. жителей и более (50 тыс. – средняя численность нынешних районов). Бюджет будет только у общины, а все села, поселки и города, в нее входящие, оказываются без бюджета вообще. Возникает вопрос: так это приближает услуги и финансовые ресурсы к гражданам или отдаляет? Ответ однозначен: конечно, отдаляет!

Следовательно, это не децентрализация, а централизация: фактически, большая махинация, направленная на уничтожение самоуправления в Украине. И не надо рассказывать о добровольности объединения. Эта добровольность существует только до внесения изменений в Конституцию Украины, а после этого власть (или нынешняя, или следующая) все сделает в директивном порядке. И делать много не надо. Достаточно просто вместо более чем 10 тыс. бюджетов сделать меньше тысячи и взять их под личный контроль. И таким образом самоуправление фактически будет огосударственное или олигархизированное.

Приведу один из возможных примеров такой олигархизации. Возьмем город и село возле

него. Обычная для Украины территориальная ситуация. Сейчас власть существует и в городе, и в селе (или группе соседних сел). После изменений будет создана единая община города и села (сел), или, как пишут авторы, жителей поселений.

В селе большое имение построил местный (а, возможно, и не местный) олигарх. Мы знаем, что они это любят. Поэтому административный центр общины будет образован в селе, где живет олигарх, а офис – прямо у него в усадьбе. Именно туда будет стекаться весь бюджет общины, который должен быть теперь, по заверениям авторов изменений в Конституцию, мощным и самодостаточным. Убежден, что так оно и будет, но только для олигарха. Что же касается жителей города с их вечными коммунальными и прочими проблемами, то им придется ездить (если будет работать транспорт) или ходить в село к олигарху. Правда, у первых же ходоков, которые увидят большой забор и стаю злых псов, желание ходить отпадет. Такая децентрализация.

Об особенностях самоуправления

Наиболее резонансным в изменениях в Конституцию стал вопрос п. 18 Переходных положений, который устанавливает: «Особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом». Многие в нем увидели фактическое признание ЛНР и ДНР и их легализацию через изменения в Конституцию.

Разобраться с особенностями осуществления самоуправления не сложно, потому что точно такая же норма Конституции содержится в ст. 140, абз. 2, и касается Киева и Севастополя. Приведу дословно, ст. 140, абз. 3: «Особенности осуществления местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины». Эта норма существовала с момента принятия Конституции, то есть, ей уже почти 20 лет. Проведя небольшое исследование, как же жили с такими особенностями города Киев и Севастополь, и что с ними произошло, сможем сделать безошибочный прогноз и по отдельным районам Донецкой и Луганской областей.

Что произошло с Севастополем и его особенностями осуществления самоуправления – всем известно. Думаю, не стоит и анализировать. Можно только констатировать, что такие особенности не помешали, а, скорее, поспособствовали потере (надеюсь, временной) Украиной этого города, не говоря уже о том, что такие особенности самоуправления практически в течение всех 20 лет существования этой нормы Конституции тщательным образом создавали и развивали антиукраинскую среду в этом городе.

Теперь обратимся к опыту Киева. Во исполнение норм Конституции был принят (в 1999 году) закон «О столице Украины городе-герое Киеве». Ст. 11 этого закона устанавливает систему управления районами в городе Киеве и констатирует следующее:

1. Вопрос организации управления районами в городе Киеве относится к компетенции Киевского городского совета и решается в соответствии с Конституцией, этим и другими законами Украины, решениями городского совета об управлении районами города.

2. В районах города Киева действуют районные в городе Киеве государственные администрации.

Как известно, из перечисленных правовых актов, которыми должны руководствоваться при решении вопроса управления районами города Киева, Конституция имеет высшую юридическую силу. Законы и другие нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей (ст. 8 Конституции Украины).

Но Конституция Украины (ст. 118) не предусматривает существования государственных администраций на уровне районов в городах. Государственные администрации существуют только на уровне области, района (не путайте с районом в городе), городах Киеве и Севастополе.

Появление государственных администраций в районах Киева (кстати, как и Севастополя) объясняется особенностями осуществления местного самоуправления в этих городах. Итак, вывод: особенности осуществления

самоуправления – это правовое регулирование на территории, имеющей такие особенности в соответствии с законами, нормы которых могут противоречить требованиям Конституции. Это фактически снятие конституционной защиты (иммунитета) с таких территорий.

Изменить нормы Конституции не так просто, потому что они защищены соответствующей процедурой. Изменить нормы закона не сложно. Всего 226 голосов (а при использовании технологии «кнопкодавства» и того меньше) – и можно законом под особенности самоуправления написать все что угодно.

Ярким примером тому является город Киев. После принятия закона о столице Киев потерял только самоуправление на уровне районов в городе, но сохранял значительные полномочия на уровне города и имел почти самостоятельный бюджет. После прихода к власти Януковича, одним изменением в закон о столице, которого почти никто не заметил, Киев потерял весь бюджет и систему управляемости, и в таком состоянии находится по сей день.

Наэтом печальном опыте Киева и Севастополя, городов, которые, согласно Конституции, имели особенности осуществления самоуправления, можно безошибочно сказать, что то же самое произойдет и с Донецкой и Луганской областями.

И даже если сначала в законе об их особом статусе не будет ничего угрожающего, оно появится потом, когда успокоится улица и народ разоидется по своим насущным делам. Никто и не заметит (аналогично Киеву), как там будет собственная полиция, прокуратура, собственные суды, то есть все свое особое. Единственное, чего там не будет, так это Украины, как сейчас в Севастополе, городе с особым статусом местного самоуправления.

О префектах

Авторы изменений в Конституцию предлагают вместо местных государственных администраций создать префектуры на уровне областей, районов, в Киеве и Севастополе. При этом ст. 118 изменений в Конституцию, которой вводятся префекты, гласит: «Исполнительная власть в районах и областях, в Киеве и Севастополе осуществляется префектами».

Так префекты это контрольно-надзорная власть или исполнительная? Если исполнительная, то получается, что мы одну исполнительную власть (государственные администрации) меняем на другую (префектов). Получается как в том известном фильме: возьмите у этих граждан брак и выдайте им другой.

Но теперь, кроме префектов, на уровне области и районов воспроизводятся исполкомы соответствующих советов. Исполкомы и ЖЭКи всегда были атрибутами советской власти. Так что мы воспроизводим, европейские или советские модели власти? Может, нынешняя власть стремится воссоздать Советский Союз быстрее Путина?

Давайте промоделируем систему власти на территориях, если эти изменения, не дай Бог, произойдут. Возьмем областной центр (например, Житомир или Полтаву). Какая власть будет в этом городе:

- исполнительная самоуправленческая власть (мэр и его исполнительный орган);
- районный совет (соответствующего района) и его исполнительный комитет;
- исполнительная власть соответствующего районного префекта;
- областной совет и его исполнительный комитет;
- исполнительная власть соответствующего областного префекта.

При этом лица, отвечающего за область или, как авторы изменений теперь называют, регион, нет (сейчас это все-таки глава государственной администрации). То есть власти больше, ответственности меньше.

Как вы думаете, что будет делать вся эта свора властей? Правильно, проедать бюджет, ездить на авто за бюджетные средства и т. д. Ну а главное – шмонать бизнес. А мы говорим о борьбе с коррупцией?! Здесь никакие антикоррупционные бюро не помогут.

Если же префекты – это надзорная власть, то Украина уже имела прообраз такой власти. На какой территории Украины был Совет, его (им образованный) исполнительный комитет (назывался Советом министров) и был префект (называлось представительство президента)? В Автономной Республике Крым. И где теперь

у нас эта автономная республика – я даже не ставлю знак вопроса. Теперь авторы изменений в Конституцию решили такую «сильную и мощную» власть, которая прошла испытания на эффективность в Крыму, распространить на всю Украину. Для чего? Видимо, для того, чтобы с Украиной произошло то же, что и с Крымом.

А вот еще несколько вопросов, как к власти, так и к гражданам. Как вы думаете, кого выберут в советы, например, в Донецкой и Луганской областях, других восточных и южных регионах? Понятно – пятую колонну Путина. И эта пятая колонна сформирует свои исполнительные органы. И что эти исполкомы будут делать? Решать социальные вопросы граждан? Они будут уничтожать украинское государство!

На региональном уровне нет никакого самоуправления. Там должна быть усилена система государственной власти (особенно на уровне области).

Самоуправление существует только на уровне населенных пунктов. Там и надо его усиливать, и начать с финансовой децентрализации, не требующей никаких изменений в Конституцию. А действующая власть делает все наоборот: централизует самоуправление и децентрализацию государственной власти на региональных уровнях. И то, и другое разрушает демократические основы украинского государства, разрушает само государство.

Остановимся на финансовых и имущественных вопросах в системе самоуправления, поскольку авторы изменений в Конституцию утверждают, что после этих изменений реки денег польются в местные общины.

Сначала об имуществе. Если в действующей Конституции имущество и средства бюджетов принадлежат территориальным общинам сел, поселков, городов, районов в городах, то после внесения изменений все это будет принадлежать общинам поселений. Где будет расположен центр такого поселения и кто будет им управлять, думаю, мы объяснили выше. Но теперь и имущество не будет принадлежать ни селу, ни городу, ни поселку. Например,

пруд в деревне. Он является коммунальной собственностью общины села, и эта община через сельсовет, который собирается в том же селе, решает, как им распорядиться (или самим содержать, или сдать в аренду и т. п.). Теперь этим прудом будут распоряжаться в условном центре общины поселений. И так будет со всем имуществом не только в сельской местности, но и в городах. Это что-то вроде коллективизации. Представляете, какой простор для казнокрадов и воров? Имущество в одном месте, а решение по нему принимается далеко в другом. И об этом никто не знает и даже не догадывается. Узнают только тогда, когда появится большой забор, как сегодня с застройкой Киева.

Теперь о средствах местных бюджетов. В Конституцию вводится норма, согласно которой часть общегосударственных налогов будет зачисляться в бюджеты общин. Но все налоги в Украине фактически по своей природе являются общегосударственными (они обязательно платятся на всей территории Украины, имеют установленную законом базу и единый порядок администрирования).

До недавнего времени подоходный налог с граждан, который является основным источником местных бюджетов, полностью оставался в местных бюджетах. В последние годы центральная власть начала забирать часть этого налога в государственный бюджет. Больше всего от этого страдает Киев. Так, если бы в киевский бюджет засчитывалось 100% подоходного налога с граждан, то это, по данным 2014 года, составило бы около 15 млрд грн. А в 2015 году в киевский бюджет перечисляют только 40% этого налога. То есть потеря около 9 млрд грн. Ощутимо. Это и киевляне чувствуют. Поэтому вместо того, чтобы исправить это безобразие, его закрепляют в Конституции. Так что это не увеличение доходной базы местных бюджетов, как кричат авторы изменений в Конституцию, а уменьшение. Кроме того, кто будет определять эти части общегосударственных налогов, которые будут привлекаться в местные бюджеты, и какие это части? 5% и 95% – и то, и другое является частью. Понятно, что это будет делать центральная власть ежегодно законом о

бюджете, что фактически нивелирует принцип самостоятельности местных бюджетов.

Следовательно, такие конституционные нормы делают вечно зависимым местное самоуправление от государственной власти. Так что и финансовая часть конституционных изменений никак не соответствует гарантиям, закрепленным в ст. 7 Конституции Украины.

Об узурпации власти

Многие эксперты заметили увеличение полномочий президента Украины в предложенных изменениях. Больше всего этот вопрос связан с правом президента распускать советы, увольнять глав общин и назначать так называемого временного государственного уполномоченного, который должен организовать работу соответствующих исполкомов.

В странах демократии таких полномочий практически нигде не существует, особенно в части назначения временного уполномоченного. Вообще странно выглядит, когда временному человеку предоставляют постоянный конституционный статус. В Конституцию, которая должна быть правовым фундаментом стабильности страны, закладываются нормы сплошных особенностей и временности, что фактически подрывает основы конституционного строя как демократического.

Такое право президент приобретает, если председатель общины или совет приняли акт, не соответствующий Конституции Украины, создающий угрозу нарушения государственного суверенитета, территориальной целостности или угрозу национальной безопасности.

В какой-то мере можно воспринять роспуск совета или отстранение от должности главы как жесткую санкцию в случаях, когда принимаются акты, угрожающие украинскому государству. Но назначение временного уполномоченного не влазит ни в какие рамки демократии. Этот инструмент можно использовать и в обратном направлении. Например: президент или его окружение хотят завладеть земельным участком или имуществом, а община не принимает соответствующего решения. Тогда дается команда найти в актах общины какие-нибудь нарушения. Их находят, прямо или косвенно

связывают с Конституцией, и смотришь: вместо избранного народом главы уже руководит временный уполномоченный президента. Кстати, в изменениях в Конституцию ничего не говорится о случаях, когда Конституцию будет нарушать временно уполномоченный. То есть ему разрешено все, так это надо понимать. Аналогичную операцию можно повернуть под выборы президента. В не очень лояльных регионах меняют избранную власть на временно назначенную. Она проводит выборы, и в случае победы понятно, что победителей судить не будут. Такие нормы в Конституции не усиливают демократию в стране, а только ее дискредитируют. Безусловно, это механизм узурпации власти.

Кстати, об узурпации. Ст. 5 Конституции Украины устанавливает, что никто не может узурпировать государственную власть. Но что такое узурпация власти – никто не объяснил. Возможно, поэтому постоянно и появляются на высших должностях государства узурпаторы, несмотря на то, что узурпация запрещена.

Попробую дать свое видение этого явления. Та же ст. 5 Конституции Украины устанавливает, что единственным источником власти в Украине является народ. Следовательно, ни Верховная Рада, ни Конституционный суд или любой другой – исключительно народ.

Но народ, когда избирал президента, не наделял его теми полномочиями, которые тот хочет получить, используя свои властные возможности. Отсюда вывод: если эти изменения в Конституцию будут приняты Верховной Радой, то они должны вступить в силу после новых выборов президента Украины, или надо будет проводить внеочередные выборы президента, чтобы народ, как единственный источник власти, наделил гаранта желаемыми им полномочиями.

В случае, если действующий президент воспользуется полномочиями, которыми его не наделял народ, это будет узурпация власти и нарушение им Конституции Украины. А это влечет за собой ответственность, причем без сроков давности.

Предложенные изменения в Конституцию нарушают территориальную целостность

государства, уничтожают административно и финансово систему самоуправления, вводят механизмы, не совместимые с нормами

демократии (*Ракурс* (<http://racurs.ua/936-izmeneniya-v-konstituciu-v-voprosah-otvetah-i-primerah>). – 2015. – 11.09).

О. Онищенко, ZAXID.NET: Конституція і насильство Щодо спірних питань децентралізації і конституційної реформи

Проєкт змін Конституції України розколів парламентську коаліцію на два табори. І в цьому немає ані нічого дивного, ані нічого драматичного для демократичної країни. На те вона і демократія, щоб враховувати думки різних людей, що об'єднані в одну велику громаду, яка називається народом. А також, відповідно до принципів демократії, рішення у громаді мають прийматись більшістю її членів, а люди, що опинились у меншості, мають підкоритись такому рішення і сумлінно його виконувати. Але при цьому головне – визначити: чи насправді це була воля більшості.

А що у нас коїться з децентралізацією? Я маю на увазі той процес, що має за мету внести до основного закону зміни, запропоновані командою президента. Як стверджують опоненти гаранта, які брали участь у роботі конституційної комісії (зокрема про це неодноразово наголошувала Оксана Сироїд), справжньої колегіальної роботи над проектом не відбулось, а просто у якийсь момент їх зібрали і запропонували проголосувати за текст, розроблений у кулуарах АП. Більш того, членів комісії, депутатів Верховної Ради та українське суспільство поставили перед фактом, що цей проект вже погоджено з Венеціанською комісією та керівництвом деяких держав. Мовляв, про що ще дискутувати, якщо мудрі іноземці кажуть, що це добре. Складається враження, що нерозумний український народ та його обранці (парламентарі) не мають достатнього розуму, щоб самостійно розробити правила свого існування, та потребує втручання наставників. Але, як кажуть, не вчіть нас жити, краще допоможіть матеріально.

Так от: як на мене, головна причина протистоянь у Верховній Раді та під її стінами є порушення президентом і його оточенням

(зокрема головою ВР паном Гройсманом) загальноприйнятої демократичної процедури. А ця процедура полягає у тому, що проект змін до Конституції спочатку треба винести на всенародне обговорення, отримати консолідовану громадську думку, врахувати якомога більше зауважень та пропозицій. А вже після цього ініціювати процес юридичної легітимізації. Так, під час підготовки проекту можна радитися зі спеціалістами, з керівниками держав-партнерів, із поважними офіційними та неофіційними особами. Але тільки радитись, отримувати консультації, а не підіймати на прапор їхню підтримку у якості основного аргументу на користь свого бачення питання.

А наш голова держави діє навпаки. Тепер, коли виявилось, що чергова спроба наскоком протягнути саме свою пропозицію, наштовхується на вияви інших думок, він апелює до народу, ображає своїх опонентів, фактично, називає їх ворогами України та таврує ганьбою. І при цьому ще демонструє свій особливий стан у державі. Наприклад, у своєму зверненні до народу 31 серпня він наголосив: «Я свідомо йду на те, щоб поділитися частиною своєї влади на користь місцевих громад». Причому голосом було підкреслено саме слово «своєї». Даруйте, мова йде про власну владу Петра Олексійовича чи про текст основного закону щодо повноважень президента України? Вважаю, не до лиця очільнику демократичної країни забувати, що він є слугою народу, а не володарем.

Ще звертає на себе увагу той факт, що пан Порошенко дуже активно апелює до народу, закликає нас підтримувати його прагнення, але чомусь не виявляє справжньої думки суспільства та не надає громадянам можливості приймати рішення. Тобто він намагається переконати у своїй правоті народ,

а за рішенням звертається до депутатів. Чому? Тому що легше перетягнути на свою сторону кількох парламентарів (далеко не всі з яких є еталоном принципівості) ніж домогтись ухвалення більшістю співгромадян? Чи не зовсім впевнений у тому, що більшість буде в цьому питанні саме на його боці?

А ще, мабуть, не простий збіг у тому, що жоден публічний гравець президентської команди не виступив з ініціативою провести з питань конституційної реформи референдум, опитування або хоча б відверте громадське обговорення. Всі тільки закликають людей ретельно прочитати проект змін та впевнитись, що закладені там юридичні формули не несуть тих загроз, про які говорять опоненти проекту. Наприклад, нардеп Антон Геращенко у дискусії на п'ятому каналі 31 серпня закликав саме до цього. Але для чого? Для чого мені ламати очі, гаяти свій час та зі всіх боків роздивлятися текст, якщо я ніяк не впливаю ані на результат, ані на процес прийняття рішення?

У чому великий сенс такої наполегливої пропаганди, спроб переконати у своїй правоті, закликів до людей, якщо ці люди не мають законних важелів впливу на ситуацію? Хіба є в нас хоча б якийсь інструмент реального впливу на народних депутатів?

Мені здається, все це робиться для того, щоб виправдати будь-які дії владної верхівки, спрямовані на отримання трьохсот голосів для затвердження Верховною Радою конституційних змін, в яких ця верхівка вкрай зацікавлена (при цьому я поки що утримуюсь від власної оцінки суті цих змін). Не маючи достатньої впевненості у підтримці з боку більшості народу, президент та його оточення зосереджують свої зусилля та використовують усі доступні їм механізми для впливу на депутатів. Ну і, звісно, створюють необхідний для цього медійний фон.

Але ці люди даремно ігнорують той факт, що наразі сама Верховна Рада, м'яко кажучи, не має одноставної підтримки українського суспільства. Є великі побоювання, що суспільство може, як і Верховна Рада, розколотись на два табори, і замість

консолідації країни навколо основного закону ми отримаємо розбрат. Чи не є таке побоювання одним з аргументів на користь всенародного референдуму щодо суперечливих новацій у проекті конституційних змін?

А ось і ще один аргумент: якщо частина суспільства вважає, що затвердження проекту загрожує інтересам держави, не відповідає вимогам народу, то ця частина може вирішити, що той орган, який затвердив такий проект, і є тим самим ворогом народу, якому треба протистояти зі всією міцністю. Деякі трагічні вияви такого ставлення ми вже побачили під стінами ВР 31 серпня. То чи варто доводити до того, щоб Верховна Рада уособлювала образ ворога для частини громадськості? Навіть якщо це штучно створений образ. А якщо рішення буде прийнято більшістю громадян на референдумі, то не буде ні органу, ні особи, на яких можна було б «повісити всі гріхи».

Може, це і не головне, але є ще думки з цього приводу. Ми багато чули і від нашого президента, і від інших вітчизняних та іноземних політиків про те, що український народ своєю Революцією Гідності довів всьому світу свою здатність та право на самовизначення, на свободу, на власну волю до державотворення. То чому тоді очільники України залишають той самий народ поза грою у такому важливому питанні, як затвердження основного закону, пропонуючи йому лише долю спостерігача та намагаючись поставити перед фактом? Тим більше у випадку, коли вищий законодавчий орган не має консолідованої думки. Єдиним арбітром у суперечках між політиками може та мусить бути єдиний носій влади – народ. Вибачте за пафос, але це не тільки емоційний вираз, а і юридичний факт.

А тому вважаю, що головні питання проекту змін до Конституції, які викликали суперечки у парламенті (про повноваження префектів та особливості самоврядування в «окремих районах»), мають бути винесені на всеукраїнський референдум. Сформулювати питання можна було б так:

Референдум про деякі питання децентралізації влади

Враховуючи, що:

- у Верховній Раді України відсутня консолідована думка про деякі аспекти конституційної реформи щодо децентралізації;
- єдиним джерелом влади в Україні є народ;
- тільки народ може бути арбітром у суперечках між політиками;
- не відбувалось всенародного обговорення проекту згаданих змін Конституції, пропонує провести всеукраїнський референдум, на який винести такі питання:

Хто має призначати та звільняти префекта:

- Президент України за поданням Кабінету Міністрів України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- Верховна Рада України;
- інший орган (вказати який).

Чи підтримуєте Ви викладений у проекті закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№2217а від 01.07.2015) текст статті 144 такого змісту:

Стаття 144. Територіальні громади, голови громад, органи місцевого самоврядування, відповідно до закону, ухвалюють акти місцевого самоврядування, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

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.

Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, виданий, відповідно до частини третьої цієї статті.

У разі визнання Конституційним Судом України акта 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.

3. Чи підтримуєте Ви викладений у проекті закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№2217а від 01.07.2015) у розділі II. Прикінцеві та перехідні положення пункт 8 такого змісту:

8. Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом.

P.S. Пане Президенте, Ви аргументовано та доволі емоційно виклали свою позицію щодо децентралізації влади. Настав час спитати думку

народу та дослухатись до неї (*ZAXID.NET* (http://zaxid.net/news/showNews.do?konstitutsiya_i_nasilstvo&objectId=1363987). – 2015. – 1.09).

С. Швець, С. Федчун, ТСН: Конституційні зміни: чим обернеться для України переписування Основного Закону

Експерти називають чимало «підводних каменів», які намагаються закласти в новій Конституції. Одні говорять, що в Основному Законі хочуть закріпити особливий статус Донбасу, інші – про спроби централізувати владу в одних руках. Про це йдеться в сюжеті програми ТСН.Тиждень.

Суперечливих нововведень у проекті, справді, чимало. Найголовніших – два. Перше, скандальне: надання особливого статусу окремим районам Донецької та Луганської областей, які нині під контролем російсько-терористичних угруповань. Опоненти президента вказують, що таким чином Київ легітимізує владу бойовиків, і ми ж за власний кошт будемо утримувати ворожу сторону. Але найбільше підозр викликає туманність переговорного процесу з Росією та сепаратистами.

«Не всі речі до кінця політики зараз говорять. Є намір, очевидно, навіть, таємна угода, про яку нам публічно не говорять», – припускає учасник громадської ініціативи «21 листопада» Сергій Дацюк.

Власне, найвище українське керівництво може йти на неопублічне розв'язання проблеми під тиском двох обставин: у Києва спрямованість на мир – раз, у Києва ризик залишитися сам на сам з агресором, без підтримки партнерів – два.

«Таємна дипломатія – це дипломатія, цілі якої незрозумілі чи, принаймні, публічно, не засвідчені, і де розмова йде не на рівні рівноваги, а з позиції сили. Де йде цинічний торг. А цинічний торг такий. Росія каже: «У вас немає сили захиститися, а раз так – то приймайте наші умови», – говорить учасник громадської ініціативи «21 листопада» Сергій Дацюк. Чи виживе після такої атаки демократична коаліція в парламенті

Досі пояснення звучали так. Ризики України прикриті тим, що закон запрацює лише після

капітуляції бойовиків, їхнього роззброєння, виведення російських регулярних військ та проведення виборів за українським законодавством. Словом, тоді, коли «рак свисне». Таким чином, Україна отримує тактичну політичну перевагу перед противником. «Тут Україна має працювати дипломатично, гнучко, засвідчити і світу, і собі, що ми хочемо миру, що ми враховуємо інтереси людей і груп, які задіяні в цьому конфлікті. З іншого боку, ми маємо відстоювати наші національні інтереси і той факт, що в Конституції будуть відображені певні тактичні елементи особливого статусу – це не є зрада, це є тактичний захист інтересів України», – говорить президент Національного університету «Києво-Могилянська академія» Андрій Мелешевич.

Все б так, якби у своїх поясненнях необхідності змінювати Конституцію президент визнав, що мова йде про геополітичний компроміс. Та поки він переконує всіх, що нова Конституція то лише самі перемоги – його легко ловити на поступках Заходу і Росії.

«І настає той момент, коли приходить розуміння: або треба воювати, або треба здавати. Ось зараз момент істини відбувається протягом цих місяців», – переконаний учасник громадської ініціативи «21 листопада» Сергій Дацюк.

Друге коло протиріч – системне і стосується зміни адміністративного устрою країни. Велику низку повноважень передадуть новим місцевим громадам, що утворюються з одного або кількох населених пунктів. Вони об'єднані в райони, райони – в регіони, які раніше називалися областями.

«Все, що може бути реалізоване на найнижчому рівні – має бути реалізоване саме там. Усе, що з мотивів і спроможності не може бути реалізоване – тільки тоді передається на

вищі рівні», – розповідає директор Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук.

Громади отримають у розпорядження комунальну власність, землю, надра, місцеві податки і, навіть, частину загальнодержавних. Принаймні, такий план. Нова Конституція скасує обласні та районні державні адміністрації та запровадить замість них префектів, які зможуть контролювати місцеві витрати. Загалом, статус префектів – найбільша дискусія серед законодавців та експертів. Формально, префект наглядатиме за виконанням рішень центральної влади і координуватиме роботу її управлінь на місцях. Фактично, зможе зосередити в своїх руках величезну владу. Зокрема, призупиняти дію рішень самоврядування та ініціювати звільнення керівництва місцевих рад.

«Орган місцевого самоврядування або керівник органу місцевого самоврядування може бути відсторонений навіть за будь-яке порушення норм Конституції. А під порушення будь-якої норми Конституції підтягнути можна насправді будь-що: і питання, які стосуються і освіти, й охорони здоров'я, й інфраструктурних локальних речей. І таким чином ми закладаємо можливість колосального зловживання», – переконаний нардеп від «Самопоміч» Руслан Сидорович.

«Якщо в законі про префектів буде передбачене те ж саме, що зараз є в законі про державні адміністрації, то не буде ніякої децентралізації. А це буде навпаки – централізація», – зазначає нардеп від «Батьківщини» Іван Крулько.

Усі суперечності, зокрема, щодо префектів, мусять усунути нові спеціалізовані закони та інші нормативні акти в доповнення до нової Конституції. Їх заплановано близько півтисячі. І без них Конституція працювати не буде.

«Дуже б хотілося, коли ми будемо голосувати зміни до Конституції вже в цілому, коли буде 300 голосів, щоб ми голосували пакетом з цими законами. Щоб не було міфів, що повноваження префектів такі й такі», – говорить нардеп від «Блоку Петра Порошенка» Олександр Черненко.

Нову Конституцію депутати, зрештою, підтримали – 265 голосів (перше читання). Наслідки її проштовхування вже відомі. Три з п'яти членів коаліції проголосували проти. Натомість Опозиційний блок одногосно її підтримав. Чи переживе такий розбрат коаліція, невідомо.

Втім, доля Конституції теж не вирішена. Для остаточного ухвалення навіть ідеального варіанту, потрібно 300 голосів. Набрати їх буде вкрай складно, бо Радикальна партія вже вийшла з коаліції, а фракції «Батьківщини» і «Самопоміч» розчаровані діями партнерів. Так чи інакше, політичний істеблішмент України до кінця грудня планує вийти на фінішну пряму до Основного Закону. Закону, ще до народження окропленого кров'ю (*TCH* (<http://tsn.ua/politika/konstituciyni-zmini-chim-obernetsya-dlya-ukrayini-perepisuvannya-osnovnogo-zakonu-488662.html>). – 2015. – 6.09).

О. Ющик, Віче:

Конституційні засади політичної реформи й виборів в Україні

З часу проголошення незалежності України в її політичній практиці досить певно виявилася одна негативна закономірність, а саме: якісне погіршення публічної влади кожної наступної каденції. Щоразу рейтинг довіри до кожного нового глави держави з десятків відсотків на початку його правління падає до кількох одиниць за два–три роки, а то й раніше. Про парламент годі вже й казати: сьогодні, без перебільшення, можна констатувати відсутність парламентаризму в

Україні. Те саме стосується місцевого самоврядування. Постає закономірне запитання: чому так стається, що громадяни країни знову й знову виявляються ошуканими тими політиками, яким вони довіряють владу, особливо після так званих майданів?

Очевидно, що причину стійкої деградації публічної влади слід шукати в тій політичній системі, яка породжує й живить неякісну олігархічнобюрократичну владу. Однак така система, вочевидь, влаштовує тих, хто

владарює, оскільки дає їм можливість безкарно наживатися на грабунку населення. Чи не тому кожна нова влада прагне переконати виборців, що вона краща за попередників, і водночас приховати справжню причину її деградації, відвертаючи увагу суспільства від ідеї реформування політичної системи та підміняючи її фікцією «реформування» самої влади? Адже саме цим є, по суті, наміри щодо так званих децентралізації влади й адміністративно-територіальних змін в Україні; цій самій меті підпорядковані й ідеологічні кроки чинної влади.

Тому є закономірним, що в підсумку «конституційних реформ», які продукували можновладці впродовж останніх двадцяти років, Україна дістала: а) німецьке громадянське суспільство; б) недолугу політичну систему; в) нікчемне законодавство й корумповану юридичну систему; г) відсутність бодай натяку на найближчі продуктивні зміни. Навпаки, за останній рік маємо суспільні втрати, що реально загрожують безпеці людини й країни, загрожують втратою національної державності.

На жаль, ставлення нинішніх керманів до конституційного процесу фактично не відрізняється від ставлення до нього попередників. Про якусь стратегію конституційного розвитку країни вони взагалі не згадують. Мабуть, сучасній «політичній еліті» України не під силу відмовитися від спокусливої практики наживи й мотивованої нею корисливої тактики дій у конституційному процесі. Та й належних знань цій «еліті», схоже, бракує...

Що країні дасть нав'язувана владою «конституційна реформа» – якщо, звісно, ті зміни проголосують, – неважко передбачити: коли реформа не є необхідною, вона жодним чином не перетвориться на дійсність – це аксіома.

Яке конституційне оновлення є справді необхідним для України?

Загалом я відповів би так: необхідним і актуальним є оновлення Конституції України, яке ґрунтується на науково визначеній стратегії конституційного розвитку й враховує наявну суспільнополітичну ситуацію в країні та

тенденції її розвитку не менш як на десятиліття вперед.

Визначити та реалізувати стратегічну й тактичну складові оновлення Конституції – головне завдання новітнього конституційного процесу. Не виконуючи його роками, українське суспільство втрачає дорогоцінний час, дедалі більше відстаючи у своєму розвитку від інших країн, зрештою, деградує й скочується на задвірки історії.

У чому полягає стратегія конституційного розвитку України, як її визначити? Очевидно, шляхом критичного аналізу практики реалізації Конституції. Восьмирічна практика реалізації тієї форми державної влади, що встановлена Конституцією 1996 року, давно переконала суспільство в необхідності змінити співвідношення статусів Президента й парламенту на користь останнього й перейти до парламентсько-президентської форми правління. Цю потребу розвитку парламентаризму суспільство однозначно підтвердило під час масових протестів 2004го та 2013–2014 років. Проте змінити належним чином Конституцію ані тодішня влада, ані наступні виявилися неспроможними через корисливі «тактичні» мотиви, унаслідок чого зазначена потреба досі залишається актуальною.

Разом із тим із 2005го по 2010 рік відбулася практична апробація в Україні парламентсько-президентської моделі. Ця практика засвідчила, з одного боку, неякісне конституційне визначення організації влади 2004 року, а з другого – нездатність наявної політичної системи реально впровадити парламентсько-президентську форму правління.

Тож окреслилася потреба продуманішого підходу до конституювання вказаної форми правління, що не обмежується змінами самого лише співвідношення статусів Президента, парламенту й уряду, а містить комплекс змін щодо організації та реалізації установчої влади народу, співвідношення державної влади та місцевого самоврядування тощо, тобто передбачає здійснення глибокої правової реформи всіх без винятку державних і самоврядних інститутів, найперше парламенту

як ключової ланки в парламентсько-президентській моделі влади.

Це, так би мовити, змістовий, матеріальний аспект стратегії.

Водночас означився й процесуальний аспект, а саме: необхідність забезпечити гарантію, незворотність конституційних змін, щоб виключити можливість контрреформи, реваншу, як це сталося щодо конституційних змін 2004 року. Отже, окреслилася потреба удосконалення самого конституційного процесу, переведення його на надійнішу основу.

Цими двома аспектами – матеріальним і процесуальним – визначається стратегія сучасного конституційного процесу.

Поряд із цим сферою реалізації стратегії, сферою, в якій наявні умови перетворюються на необхідну реальність, визначену стратегією, є тактика.

А оскільки в Україні зберігається «хвора» політична система, що породжує й живить неякісну владу (про що було сказано вище), то, очевидно, першим тактичним завданням має стати саме реформа наявної політичної системи України. Ця реформа має змінити три ключові політичні моменти, котрі підживлюють неякісну владу, а саме: 1) розмежувати, хоча б формально, владу й бізнес; 2) зменшити відчуження громадян від влади; 3) упорядкувати багатопартійність і стимулювати розвиток і відповідальність за владу партій як ідейнополітичних організацій.

Однак наскрізь корумпована чинна влада не стане виконувати жодне з цих завдань. Вона навіть не згадує про них, відволікаючи увагу суспільства на інше... Тому для вирішення цих питань потрібен якісно новий склад влади.

Розв'язати проблему нової влади легітимно можна лише одним шляхом: невідкладно провести справді демократичні вибори на основі нового законодавства. А для цього потрібно змінити Конституцію, що мають зробити не чинні Президент із парламентом, а народ шляхом референдуму, тобто та первинна установча влада, яка й довірила владу нинішнім главі держави й депутатам і яка за чинною Конституцією є визначальною силою щодо держави й самої Конституції. Стара

парадигма «народ – влада – Конституція», в якій народ обирає владу, а та вже творить «під себе» Конституцію, має бути замінена на іншу: «народ – Конституція – влада», в якій народ сам визначає конституційний лад і під нього обирає владу, встановлюючи для неї «правила гри» й контролюючи їхнє виконання. Саме цю парадигму передбачає стаття 5 Конституції України, яка нині перекреслена її XIII розділом.

Водночас так буде реалізовано процесуальний аспект стратегії конституційного процесу, оскільки ухвалена референдумом нова редакція Конституції стане стабільнішою й непорушнішою основою правової системи.

Тож ухвалення нової редакції Конституції на референдумі стає ключовою ланкою в реалізації стратегії конституційного процесу, від якої залежить успішність політичної та правової реформ, а з ними – також реформування всіх інших сфер (економічної, фінансової, гуманітарної тощо).

Чому саме це ключова ланка? Бо лише шляхом конституційних змін можна системно, послідовно й виключно на правовій основі здійснити не лише кадрове оновлення, а й реформи публічної влади. Нова якість влади дасть змогу створити умови для розвитку політичної системи, що, у свою чергу, позитивно вплине на подальше зростання якості публічної влади. Таким чином буде розірване «зачароване коло», коли незріла політична система продукувала погану владу, а ця влада консервувала незрілість політичної системи. Конституція, ухвалена на референдумі, дає можливість не тільки закріпити справді необхідну Україні на найближче десятиліття парламентськопрезидентську форму правління й відповідні державні та самоврядні інститути, а й підтвердити адміністративнотериторіальний устрій України як унітарної держави в межах чинних кордонів, збереження якого є для нашого суспільства стратегічно важливим. Насамперед з огляду на суспільну й державну безпеку.

На яких конституційних засадах має ґрунтуватися політична реформа? Якщо коротко, вони такі:

1) інститут політичних партій закріплюється в першому розділі Конституції «Засади конституційного ладу»; 2) вибори до парламенту

здійснюються за пропорційною системою з відкритими партійними списками; 3) до участі у виборах допускаються партії, утворені до призначення дати виборів; 4) скасовується «прохідний бар'єр» (або обмежується одним відсотком); 5) парламентські фракції утворюються на партійній основі, без обмеження кількісного складу; 6) обмежується набуття громадянином статусу народного депутата України (не більш ніж два строки підряд); 7) вибори до місцевих рад здійснюються за мажоритарною системою; 8) склад виборчих комісій усіх рівнів формується на позапартійній професійній основі, а партії беруть участь у роботі виборчих комісій через своїх представників – спостерігачів; 9) виборчі закони ухвалюються як органічні, кваліфікованою більшістю голосів депутатів і не підлягають змінам менш як за півроку до оголошення виборів; 10) для здійснення установчої влади народу стосовно перегляду Конституції України та реалізації окремих установчих повноважень щодо інститутів Президента й парламенту утворюються Всеукраїнські установчі збори з числа депутатів від усіх рівнів рад відповідно до Конституції та органічного закону.

Послідовна реалізація цих конституційних засад дасть змогу здійснити комплексну політичну реформу й сформувати якіснішу політичну систему, що ґрунтується на відповідальній багатопартійності, демократії та праві. А з нею постане можливість реалізувати

широкомасштабну правову реформу: парламентську, адміністративну, судову, місцевого самоврядування, без якої дарма розраховувати на успішне здійснення всіх інших реформ, передусім економічної та соціальних, для яких необхідною умовою є наявність відповідального та дієздатного суб'єкта реформи – публічної влади.

Такою видається легітимна стратегічна лінія реформ в Україні на основі Конституції, а не в обхід принципу конституційної законності, як це є останнім часом.

При цьому геть не виключаються в рамках цієї стратегії відповідні тактичні поступки, які можуть бути зафіксовані в перехідних конституційних положеннях щодо окремих територій на певний період часу, за чіткого одночасного декларування в основному тексті Конституції стратегічних устремлінь нашої держави.

Те, що коїть наразі влада, вкладаючи з «тактичних» міркувань у зміст Конституції положення, зумовлені винятково поточними обставинами та своєкорисливими мотивами, без урахування стратегічних наслідків пропонованих рішень, суперечить національним інтересам України і є неприйнятним для суспільства. Народ не уповноважував можновладців на такі рішення, а тому він сам має сказати своє слово. Краще в мирному конституційному процесі, аніж на майдані, який коштує нашому суспільству дедалі дорожче... (*Журнал Віче* (<http://www.viche.info/journal/4872/>). – № 16. – серпень).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія

Япония будет уважать и беречь действующую Конституцию страны, но при этом должна внести в нее необходимые изменения, заявил премьер-министр Японии Синдзо Абэ на пресс-конференции в связи с официальным утверждением его лидером Либерально-демократической партии на новый трехлетний срок.

«Япония прошла путь на основании принципов конституции, которые заключаются в уважении прав человека и мирном (развитии. – Ред.). Мы это уважаем, и здесь изменений не будет. Но Конституция повествует и о будущем страны. Мы должны думать о том, что своими руками рисуем образ Японии 21-го века. Само собой разумеется, что в целом идеи Конституции будут сохранены, но надо внести необходимые изменения. И здесь необходимо внести изменения, сохраняя суверенитет народа», – сказал премьер.

Абэ не стал касаться деталей возможных изменений, заявив лишь, что для этого необходимо всестороннее и всенародное обсуждение, а также «углубление понимания народа, с тем чтобы поддержка (проектов изменений. – Ред.) стала шире».

Между тем наибольшее беспокойство в либеральных слоях общества вызывает тенденция администрации к большей милитаризации страны. Многотысячные митинги протеста вызвало недавнее принятие пакета законопроектов, расширяющих использование сил самообороны Японии за пределами страны.

Премьер-министр Японии Синдзо Абэ был переизбран председателем ЛДП 8 сентября на три года автоматически, он оказался единственным кандидатом на выборах (*РИА Новости* (<http://ria.ru/world/20150924/1278842275.html#ixzz3mekOZMZt>). – 2015. – 24.09).

Таїланд

В Таиланде Национальный совет по реформам (НСР) отклонил проект новой конституции, представленный на утверждение. Провал проекта конституции автоматически означает перенос всеобщих парламентских выборов: с траной продолжит управлять «военное» правительство под руководством генерала Праюта Чан-Оча.

Против документа проголосовали 134 членов совета, поддержали – 105.

Ранее власти Таиланда обещали провести выборы и вернуть страну на путь демократии в сентябре 2016 года. Этому должно было предшествовать принятие новой конституции, работа над которой велась несколько месяцев. Затем законопроект должен был пройти утверждение НСР. И после этого был бы вынесен на всеобщий референдум. Однако некоторые члены совета по реформам еще за несколько месяцев до голосования открыто призывали коллег голосовать против нового

основного закона, считая его несовершеннолетним. В частности, одно из положений предусматривало создание в стране военного совета, к которому в случае политического хаоса могла перейти власть от гражданского правительства.

Провал проекта конституции еще на уровне НСР автоматически приведет к задержке процесса подготовки к парламентским выборам, ранее пояснял журналистам заместитель премьер-министра Таиланда Виссану Креа-Нгам. В этом случае выборы в парламент состоятся не в следующем году, а в 2017.

В Таиланде 22 мая 2014 года произошел военный переворот, ставший ответом армии на многомесячные политические протесты в королевстве. В результате было смещено гражданское правительство, отменена конституция. К власти пришло невыборное правительство под руководством генерала Праюта Чан-Оча, ранее командовавшего сухопутными войсками страны (*Newsru* (<http://www.newsru.com/world/06sep2015/thai.html>). – 2015. – 6.09).

Російська Федерація

На рассмотрение Госдумы поступил законопроект о внесении изменений в преамбулу Конституции РФ. Законопроект, предложенный депутатами от «Единой России» Е. Федоровым и А. Романовым, направлен на внесение изменений в преамбулу Конституции. Подобная процедура на данный момент не предусмотрена законодательством РФ.

«Процесс конституционной реформы уже запущен»

«Принятие законопроекта позволит восполнить существующий правовой пробел, создаст правовые основания для внесения изменений в преамбулу, отражающих политические изменения, произошедшие в России, отражающих настрой народа, его стремление к сохранению традиционных ценностей, способствующих сплочению и общественной солидарности», – заявили авторы законопроекта. По их мнению, важное юридическое значение преамбулы заключается и в том, что в ней определена стратегия конституционного и правового регулирования в целом в Российской Федерации.

Законопроект предлагает поправки, которые распространят процедуру внесения изменений в главы 3–8 Конституции РФ на ее вступительную часть. Чтобы изменить большинство действующих статей Основного закона, требуется конституционное согласие 2/3 депутатов Государственной думы и 3/4 членов Совета Федерации при последующем одобрении такого изменения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. Завершающим этапом процедуры является проведение референдума и принятие новой Конституции. К слову, в России до сих пор не принят закон о Конституционном собрании.

По мнению экспертов, необходимость пересмотра положений Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г. при известных обстоятельствах, давно назрела, но провести его в сложное в экономическом и социальном плане время может оказаться непросто. С другой стороны,

именно восстановление суверенитета страны позволит России полноценно реализовать свой потенциал. По слова автора инициативы Е. Федорова, «борьба идет, и процесс конституционной реформы уже запущен».

Неправильные основы

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенный общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» – с этих слов начинается текст Основного закона нашей страны. Депутат Госдумы от «Единой России» Е. Федоров, предложивший законопроект о внесении изменений в преамбулу Конституции РФ, в комментарии «Русской планете» отметил: удивительно, что в России есть нормативный документ, который не подлежит никакой корректировке, то есть его статус выше даже всероссийского референдума. Поэтому парламентарий и его единомышленники и предложили этот законопроект.

Читайте в рубрике «Закон»

Сухой закон для 18-летних. Председатель Совета Федерации В. Матвиенко поддержала законодательную инициативу Общественной палаты РФ о запрете продажи алкоголя лицам, не достигшим 21-летнего возраста.

«Во вступлении сказано, что мы возрождаем суверенную государственность, но разве ее у нас не было? А как же 1500 лет российской государственности? Получается, уже в начале документа содержится ложь. А на лжи можно

построить только другую ложь, и последствия этой лжи мы сейчас ощущаем. Второй момент: почему мы должны осознавать себя частью мирового сообщества? Исходя из этой формулы, Россия занимает позицию младшего ребенка в большом мире. Дальше уже идет 15-я статья, где прямо говорится о внешнем управлении, о том, что принципы международного права являются управляющими. Эти принципы разворачиваются во множестве других статей Конституции и во всем российском законодательстве», – рассуждает Е. Федоров.

Ранее депутат называл корректировку преамбулы Конституции корректировкой курса страны. По его убеждению, актуальный курс для России – это курс на суверенитет, курс следования национальным интересам государства, а не мирового сообщества. Интересы и права граждан России должны быть превыше интересов и прав граждан других государств, в отличие от прописанного в Конституции. Е. Федоров уверен в серьезных перспективах его инициативы.

«Деловтом, что сейчас нет механизмов, и главная задача – получить право вносить эти изменения. Мы запускаем процесс конституционной реформы. Идет борьба, необязательно, что законопроект будет принят сегодня, но он сработает, когда накопится потенциал для его реализации. Я думаю, что России не выжить, не решив проблему суверенитета, и мы закладываем основы для ее решения. У нас есть поддержка во фракциях, нашу идею поддержали и по линии российских ведомств, в частности Александр Бастрыкин, председатель Следственного комитета РФ», – полагает Е. Федоров.

Позиция власти

Политологи, опрошенные РП, согласны с необходимостью изменения Конституции РФ, но расходятся в оценках реализации этих начинаний в сегодняшних реалиях. Директор Института современного государственного развития Д. Солонников замечает: идея о том, что Конституция должна и может меняться, не нова. В США было принято много поправок к конституции, была такая практика и у нас – в частности, Конституция СССР изменялась несколько раз.

«Конституция, как правило, меняется, когда настает переломный момент, начинается жизнь в новом формате, по новым правилам. Однако сейчас, в сложной экономической ситуации, с учетом прогноза социальных потрясений, роста протестных движений, власть вряд ли пойдет на изменение Конституции», – прогнозирует Д. Солонников.

Политолог отмечает: российские власти сейчас демонстрируют приверженность принципу стабильности, и то же самое будет касаться вопросов Конституции. «Конституция – это не догма, конечно, она должна отвечать сегодняшней повестке дня и сегодняшним реалиям. Мы знаем, что Конституция РФ писалась в 1993 году после расстрела Белого дома в рамках той конфигурации политических сил. Но я не думаю, что власти сегодня пойдут на ее изменение», – добавляет эксперт.

Генеральный директор Центра политической информации А. Мухин, напротив, считает, что это надо было сделать еще вчера. «Понятно, что с такого рода принципом подчиненности, который не практикуется в большинстве европейских стран и игнорируется Соединенными Штатами Америки, российская Конституция является ущербной и совсем не работает на защиту национальных интересов, как это должно быть. Конституция ставит Россию в очень двусмысленное и очень уязвимое положение из-за неправомερных решений иностранных судов и международных инстанций», – констатирует А. Мухин.

Он подчеркивает: с тех пор как международные инстанции начали подвергаться давлению со стороны США, прямо игнорирующих международное право, Конституцию необходимо было менять для того, чтобы защитить Россию буквально от разорения, причем неправомерного. «Необходимо наказать тех, кто, к сожалению, раньше не озаботился этими изменениями и не проявил инициативу», – убежден политолог.

Разумное решение

По мнению Е. Федорова, необходима конституционная реформа, которая отменит те статьи, которые предписывают исполнять решение иностранных специализированных

учреждений (15-я статья Конституции РФ) и отменить запрет на государственную идеологию (13-я статья). Конституционная реформа позволит по двум статьям отказаться от управления извне и наладить свое управление. Невозможно управлять государством без идеологии, идеология определяет цели государства, убежден законодатель. По его словам, конституционная реформа даст возможность создать институты стратегического управления при главе государства.

«Это позволит передать главе государства фактически те полномочия, которые сейчас в руках специальных иностранных учреждений. Он будет принимать решения концептуального характера, обязательные для всех: правительства, ЦБ, обеих палат парламента, Конституционного суда и в принципе системы госвласти», – рассказывает Е. Федоров.

Таким образом, продолжает депутат, государственная машина России начнет работать на себя, обслуживая свои интересы. «В условиях кризиса, катастрофического падения всех экономических параметров в России, снижения уровня жизни, в том числе из-за «внешних бомбардировок», единственное разумное решение для России – это восстановление суверенитета», – резюмирует Е. Федоров (*Русская планета* (<http://rusplt.ru/policy/rossiya-vosstanavlivaet-suverenitet-18920.html>). – 2015. – 22.09).

Председатель синодального отдела РПЦ по взаимодействию с обществом протоиерей В. Чаплин заявил, что Конституция России 1993 г. нелегитимна. Он обосновывает это тем, что в ее обсуждении не участвовали православные.

Вірменія

Принятие инициированного С. Спаргсяном проекта конституционных реформ разрушит основы государства. Об этом 21 сентября после заседаний правления и Совета Армянского национального конгресса заявил в беседе с журналистами лидер АНК,

Заявление В. Чаплина прозвучало в выпуске видеоблога «Царьград ТВ», опубликованном на YouTube еще в августе.

«У нас до сих пор пытаются говорить, что Конституция – это отражение консенсуса, что некоторые политические установки, информационные установки, культурные установки, все эти идеи открытого общества, приоритета самовыражения и так далее, что всё это плод консенсуса. Нет, нет. Этот консенсус принимался без нас, значит его нет, значит его отменяем. Всё, что принято без активного общественного участия православных людей, так же, как и традиционных мусульман – всё это нелегитимно», – сказал протоиерей.

По словам В. Чаплина, по этой причине конституционные основы российского государства придется пересмотреть.

«Все решения, принятые без участия социально активных верующих людей, придется отменить, придется пересмотреть, в том числе и решения, которые касаются основ общественного строя», – заявил священник.

Ранее В. Чаплин утверждал, что идеальным для России будет сочетание социализма и монархии, а также некий вариант «сталинизма без атеизма». Вероятно, именно так в РПЦ видят новую Конституцию РФ.

Добавим, что высказывания В. Чаплина можно считать позицией Церкви – об этом, в частности, говорил руководитель синодального информационного отдела РПЦ В. Легойда.

Конституция России была принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. За нее проголосовало 58 % участников референдума (*Политсовет* (<http://politsovet.ru/49717-v-rpc-zayavili-o-nelegitimnosti-konstitucii-rossii.html>). – 2015. – 11.09).

бывший президент Армении Л. Тер-Петросян, назвав процесс конституционных реформ «авантюрой».

По словам первого президента РА, это не конституционная реформа, а совершенно новая Конституция. Л. Тер-Петросян назвал

конституционные реформы «авантюрой», похвалив инициативу «Не проведете!», которая объединила фронт «Нет» против реформ. Он отметил, что, по его мнению, это серьезная инициатива, поэтому АНК присоединился к фронту «Нет» и будет бороться против конституционных реформ. Лидер АНК также высоко оценил работу парламентской фракции АНК во время обсуждений в Национальном собрании относительно конституционных реформ. Тер-Петросян отдельно выразил благодарность также Народной партии Армении и его лидеру С. Демирчяну, отмечая, что с 2007 г. Народная партия является «самым приличным партнером» АНК.

Напомним, президент Армении С. Саргсян 21 августа направил в Национальное собрание РА проект изменений в Конституцию, разработанный Специализированной комиссией по конституционным реформам при президенте РА. 11 сентября проект изменений в Конституцию республики получил положительное заключение Постоянной парламентской комиссии по государственно-правовым вопросам, началось его обсуждение на заседаниях осенней сессии НС РА. С. Саргсян уже провел консультации вокруг подходов, зафиксированных в проекте новой Конституции Армении, с представителями различных партий. Приглашение президента отклонили «Наследие» и АНК (*ArmInfo* (<http://www.arminfo.info/index.cfm?objectid=84C7C930-6103-11E5-9EB90EB7C0D21663>)). – 2015. – 22.09).

Вторая глава проекта Конституции Армении, которая касается прав человека и основополагающих свобод, не должна быть принята, заявил член Палаты адвокатов Армении А. Алумян на обсуждениях по конституционным преобразованиям.

«В этой главе содержатся положения, которые существенно снижают уровень прав человека в нашей стране», – сказал он.

По словам адвоката, почти все обсуждения ведутся вокруг политической части проекта. «Однако общество должно быть

проинформировано обо всех изменениях, а не только о политической части», – отметил А. Алумян (*Aysor* (<http://www.aysor.am/ru>)). – 2015. – 24.09).

Новая Конституция Армении будет более жизнеспособной, нежели предыдущие две. Об этом 4 сентября заявил член специализированной комиссии по конституционным реформам В. Погосян во время слушаний в парламенте.

По его словам, реформированный основной закон страны обеспечит решение всех проблем, которые сегодня существуют в стране. Как отметил В. Погосян, в центре Конституции 1995 г. был президент страны с его доминирующим положением в отношении всех ветвей власти. В основе новой Конституции будут гражданин и его интересы.

Член комиссии подчеркнул, что они открыты для обсуждений, поскольку окончательный вариант Конституции должен быть результатом широкой общественно-политической консолидации, передает ИАЦ VERELQ.

В. Погосян также подчеркнул, что, кроме Венецианской комиссии, в обсуждениях реформ активное участие принимали и немецкие специалисты, помогая своими предложениями и рекомендациями.

Отметим, что, по мнению ряда экспертов, «навязанные Западом» конституционные реформы – попытка госпереворота в Армении, проект, направленный на уничтожение системы ценностей ее общества и государства в целом (*Eadaily* (<https://eadaily.com/news/2015/09/04/novaya-konstituciya-reshit-vse-problemy-armenii-chlen-speckomissii-po-reformam>)). – 2015. – 4.09).

Киргизстан

В КР в полную силу развернулась предвыборная агитация. Как обычно кандидаты раздают обещания. Но есть и конкретные предложения – изменить Конституцию, реформировать систему госуправления. Некоторые партии посчитали, что существующая система управления государством грешит безответственностью, и внесли в свою программу пункт об изменении этой самой системы. В частности, провести такие реформы твердо намерены партии «Республика – Ата-Журт» и «Бутун Кыргызстан Эмгек».

Партия «Республика – Ата-Журт» выработала и сформулировала изменения, которые она предложит внести в Конституцию. Они обозначены не только в программе партии, но и используются в качестве лозунгов на агитационных плакатах. В партии считают, что сегодня и у президента, у правительства, и у парламента много власти, но никто из них не несет за нее ответственность. Партийцы придерживаются позиции, предусматривающей или создание чисто парламентской системы, во главе которой стоит премьер-министр, который и будет нести ответственность, или президентской – с передачей всей полноты власти и ответственности главе государства.

Идеи создания чисто парламентской или чисто президентской республики придерживается и партия «Замандаш».

Сопредседатель партии «Бутун Кыргызстан Эмгек» А. Мадумаров выступает за президентскую форму правления, при которой глава государства может напрямую управлять правительством при наличии сильного парламента, способного его контролировать.

Парламентскую форму правления защищают партии «Ар-Намыс» и «Азаттык».

«Бир Бол», СДПК, «Ата Мекен» и «Онугуу-Прогресс» не предусматривают в своих программах изменение Конституции и системы госуправления. Лидеры «Бир Бола» даже заявляют, что в действующую Конституцию менять нельзя.

Однако перед выборами инициативу о внесении изменений в Основной закон

поднимали стоящие у власти СДПК, «Ар-Намыс» и «Ата Мекен». Они вносили предложения, по которым Конституция подверглась бы незначительным изменениям. Но их инициатива столкнулась с резкой критикой со стороны общественности, что привело к тому, что против выступил и президент Алмазбек Атамбаев. В итоге Конституцию оставили в покое.

Один из известнейших юристов Кыргызстана М. Кайыпов поддерживает позицию о необходимости изменения системы госуправления и приводит свои доводы:

– Почему действующая система не позволяет стране развиваться? Потому что до сегодняшнего дня в ней четко не обозначено, кто определяет внутреннюю и внешнюю политику. По правде говоря, страной правит президент. Но он не несет ответственности, когда происходит что-то из ряда вон выходящее. Крайним остается правительство, которое отправляют в отставку. Такая система не ведет к прогрессу, она не позволит развиваться стране. Взять ту же Россию. Кто ею управляет? Владимир Путин. Он открыто берет на себя ответственность за все, что происходит в стране. А в Америке кто за все отвечает, кто представляет народ? Президент Барак Обама. А во главе таких парламентских стран как Германия, Великобритания и Япония стоит премьер-министр, который берет на себя ответственность. Мы должны придти к такой системе.

Представители «Ата Мекена» выступали против изменений в Конституцию, невзирая на то, что многие намеревались подойти к Основному закону с клеем и ножницами. Они и теперь заверяют, что Основной закон прежде всего способствует стабильности государства.

Политолог Э. Ногойбаева считает, что главная проблема не в самой Конституции, а в том, чтобы строго придерживаться ее норм:

– Если в нашем государстве выполнялись бы требования Конституции, страна была бы идеальной. Наша проблема заключается в том, что высокопоставленные чиновники не

исполняют Конституцию и требования закона. Неправильно постоянно менять Основной закон.

Э. Ногойбаева отметила, что в настоящее время в Кыргызстане действует президентско-парламентская система, что подтверждается имеющимися полномочиями у главы государства.

Понятно, что если в Жогорку Кенеш пройдут партии, намеренные изменить Конституцию,

то этот вопрос будет вынесен на повестку дня. Пока же консенсуса между политическими силами по поводу формы правления нет. Часть защищает идею изменения Конституции, а ее оппоненты придерживаются мнения, что нельзя менять Основной закон до 2020 г., как в нем и прописано (*Paduo Azattyk* (<http://rus.azattyk.org/content/article/27234595.html>)). – 2015. – 9.09).

Непал

19 сентября в Непале вступает в силу новая Конституция. Исторический документ был утвержден большинством голосов в Учредительном собрании, однако не вызвал единодушной поддержки жителей страны.

Несмотря на призывы правительства прекратить выступления, в субботу на улицы Катманду вновь вышли противники новой Конституции.

Камнем преткновения стала статья о сохранении статуса светского государства. Ее изъятия из нового документа требовала Национальная демократическая партия Непала. Сторонники монархии хотели закрепить за индуизмом статус государственной религии. Но в ходе голосования предложение было

отвергнуто, что привело к новым беспорядкам на юге страны. Их жертвами стали 40 человек.

Другим спорным моментом является разделение Непала на семь провинций, что вызывает недовольство разных этнических групп.

С новой Конституцией связывают надежды на установление стабильности в Непале. После окончания гражданской войны в 2006 г. и упразднения монархии в 2008 г., в стране сменилось несколько правительств, но ни одному из них не удалось достичь договоренностей по Конституции (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/2015/09/19/nepal-set-to-declare-lgbt-friendly-constitution/>)). – 2015. – 19.09).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 8 ВЕРЕСЕНЬ 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 02.10.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,22.

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.