



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**
 - ∨ *Придністров'я: досвід невизнаної республіки*
- **КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ**
 - ∨ *Дієвий закон як чинник знання громадянами своїх прав та обов'язків*
 - ∨ *Аналіз проблем реалізації прав внутрішньо переміщених осіб*
- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**
 - ∨ *Зміни до Конституції: критика підходів*
- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**
 - ∨ *Конституційна реформа та доступ до справедливого правосуддя*
 - ∨ *Децентралізація: аналіз європейського досвіду*

№ 9 ЖОВТЕНЬ 2015

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 9 ЖОВТЕНЬ 2015

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

В. Горвий, 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

nbuv.gov.ua

siaz.gov.ua

© Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, 2015

Київ 2015

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Полтавець

Придністров'я:

досвід невизнаної республіки з 1990 р.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО

ПРОЦЕСУ7

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ

ФОРМУВАННЯ

ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Н. Корнієнко-Зенкова, Віче: Дієвий закон

як чинник знання громадянами своїх прав
та обов'язків.....12

Аналіз проблем реалізації прав

внутрішньо переміщених осіб.....16

М. Хавронюк

З 2017 року олігархи не зможуть більше
мати «кишенькові партії»20

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Шаповал, LB.ua:

О бедной Конституции замолвим слово.....22

П. Коваленко, The Sumy Times: Изменения
в Конституцию: критика подходов.....25

М. Ясинская, ЮрЛига: Почему не все
адвокаты поддерживают монополию?.....28

К. Пешко, Главком: Покушение
на люстрацию. Место действия –
Конституционный суд.....31

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,

ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,

ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....34

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

М. Савчин

Конституційна реформа та доступ до
справедливого правосуддя.....40

С. Кищенко

Спросить у народа: как не сделать новую
Конституцию Украины фикцией.....44

М. Жернаков

Повне оновлення суддівського корпусу.

Пане Порошенко, ви за?.....47

Децентралізація:

аналіз європейського опыта (інфографіка)50

На «Киевском диалоге» раскритиковали
конституционную реформу украинских
властей.....54

В. Осятинский

Всех судей нужно просто уволить.....56

Експерти Реанімаційного пакету реформ

РПР пропонує оновити судовий корпус
через зміни до Конституції.....57

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

І. Кресіна, О. Стойко

Охридські уроки для України.....70

Іспанія75

Німеччина.....75

Латвія76

Болгарія.....76

Російська Федерація.....77

Вірменія.....78

Киргизстан.....83

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Полтавець, канд.. політ. наук, старш. наук. спів роб. НЮБ НБУВ

Придністров'я: досвід невизнаної республіки з 1990 р.

*Придністров'я нас багато чого могло навчити,
але ми вчитися не поспішали, і тому забарилися з нашими висновками.
І поплавилися і Кримом, і Донбасом.
І якщо не будемо робити вчасних висновків
і не стояти на своєму, то не відомо,
яка частина нашої держави залишиться державою Україна.[1]*

Сьогоднішня українська дійсність стає предметом аналізу для фахівців у багатьох галузях знання. Чи не першим серед таких питань є: яким чином буде вирішена проблема псевдореспублік «ДНР» та «ЛНР»? З нашої точки зору найлогічнішим було б і надалі не визнавати їх статусу у будь-якій формі. Натомість, як бачимо, Росія, яка власне й спричинила військові дії на сході України, через «Мінські угоди -2» намагається переконати перш за все ЄС та США у необхідності легалізації цих квазі-республік. Проект «Новоросії», росіяни, таким чином намагаються трансформувати в територіальні утворення, які будуть ідеологічно, можна навіть сказати ментально, тяжіти до Російської Федерації, в той час як всі економічні, соціальні та інші зобов'язання щодо них буде нести Україна. На сьогодні найголовнішою метою Кремля є, з допомогою зовнішнього політичного тиску, примусити Україну внести зміни до Конституції та прописати в ній «особливий статус» сьогоднішніх «ДНР» та «ЛНР». Звісно це робиться зі стратегічною метою: забезпечити неможливість вступу України в ЄС та НАТО, а отже з геополітичної точки зору залишити нашу державу в зоні свого безпосереднього впливу. При цьому зрозуміло, що подальша доля згаданих «республік» турбує Росію найменше, натомість легалізувавши місцеву «політичну еліту» шляхом включення її в українське політичне поле, північний сусід матиме постійний, наголошуємо не від виборів до вибо-

рів, а постійний важіль впливу на політичну систему України.

Предметом аналізу є оцінка можливих наслідків від реалізації на українській суверенній території цього чергового плану Росії. (Анексія Криму це звісно предмет окремої дискусії). Оцінити справжній масштаб та політичні ризики спробуємо звернувшись до «досвіду» тих територій на яких вже в тій чи іншій формах існують подібні територіальні утворення. Принагідно зазначимо, що свідомо уникатимемо понять: «республіка» та «автономія», бо в згадані поняття ми вкладаємо такий зміст: «республіка (від лат. *respublica* – сусп. справа, держава) – форма правління, за якої вища влада в державі належить обраним на визначений термін представницьким органам влади і за якої відсутній інститут правлячої династії (що притаманно спадковим монархіям), а глава держави, як правило (за винятком автократичних Р.), посідає у сфері особистих та громадянських прав звичайний статус громадянина, несе юридичну відповідальність за свої дії й має обмежений строк своїх повноважень...» [2, с. 567]; «автономія – ... широке внутрішнє самоврядування політико-нац. або нац-тер. утворення в рамках єдиної д-ви і стосується не лише адміністративної, а й інших сфер життя і діяльності, а також деяких питань законодавства (у цьому розумінні це поняття вживається в політології та етнополітології...)» [3, с. 10]. В цьому контексті важливо, що О. Картунов та О. Маруховська характеризуючи автономію вказують на таку

особливість: «Автономія, як правило, надається окремим етнонаціональним спільнотам, які компактно проживають у межах однієї держави і відрізняються від основної маси населення мовою, культурою, релігією...» [3, с. 10]. Як бачимо, так звані «ДНР» та «ЛНР» жодним чином не підпадають під такі характеристики.

Прикладом подібної квазі-республіки для нас буде слугувати невизнана до сьогодні жодною з держав світу «Придністровська Молдавська Республіка». На її території проживають три найбільші етнічні групи: молдовани, українці, росіяни, саме ці групи приблизно порівну складають 90 % від загальної кількості населення. Отже можемо стверджувати, що на цих землях немає жодного етносу, який би кількісно домінував над іншим, або відрізнявся від інших культурно, релігійно чи на мовній основі. Характеризуючи Придністров'я директор Інституту зовнішньої політики Дипломатичної академії при МЗС України доктор політичних наук Григорій Перепелиця зазначав: «...У Придністров'ї все залишилось абсолютно радянським. Лінгвістичний і економічний чинник там у основі всіх відносин... А як мобілізувати тамтешнє придністровське населення? За допомогою мови, так як це ми спостерігали на Донбасі, в Криму. Мова, як ми переконуємося, дуже важливий чинник у справі згуртування нації. Зрештою, як у її поділі... Вона – носій сенсів. Мова фактично мобілізувала місцеве населення довкола тираспольської партійно-промислової номенклатури [1]. Водночас слід зауважити, що трактування причин виникнення на пострадянській території великої кількості таких квазі-держав, в сучасній російській науці, кардинально протилежне. Так, наприклад, російський історик Харитонова Н. І стверджує: «...Не можна залишити поза увагою й аналіз проблеми невизнаних держав на пострадянському просторі в контексті так званого «косівського прецеденту», який по суті створює умови для формування «нової реальності» стосовно невизнаних держав у всьому світі. Проблема міжнародної легітиматії Придністров'я, Південної Осетії та Абхазії перетворюється не тільки в міжнародно-правову,

але й в геополітично орієнтовану проблему» [4, с. 3-4]. Про «особливе ставлення» Росії до таких політичних, а точніше геополітичних проектів свідчить хоча б той факт, що в Інституті етнології та антропології РАН на засадах окремого підрозділу функціонує «Центр з вивчення міжнаціональних відносин». Серед найважливіших наукових здобутків російські вчені виокремлюють 5-ти томну збірку Гризлова В. Ф. [5] присвячену проблемам Придністров'я. Згадана вище російська дослідниця Н. Харитонова, роблячи узагальнюючий висновок про те, що придністровський конфлікт за своєю суттю не є етнічним, водночас переконана: «...Придністровський регіоналізм як форма ідентичності виявився на рівень вищим від етнічної ідентичності у більшості придністровців... тому придністровський регіоналізм є виключенням із загального правила. Таким чином молдавська і гагаузька державності базуються на етнічній платформі, а придністровська – на регіональній» [4, с. 34].

Зародок конфлікту між Придністров'ям та Молдовою з'явився після того як було прийнято мовний закон: «Про функціонування мов на території Молдавської РСР» № 3465 від 01.09. 1989 р. [6] яким молдавська мова визнавалася єдиною державною. Окрім того, графіку молдавської мови змінювали на латиницю, замість кирилиці. (ст. 1 Закону...). У багатьох матеріалах, присвячених цій проблемі, на російських та придністровських інформаційних сайтах постійно зустрічається теза про те, що ці законодавчі новації не були сприйняті тією частиною населення Придністров'я яка вбачала в цьому порушення власних громадянських прав, перш за все права розмовляти російською, при чому тут мова йде перш за все про 201 тис. росіян та 182 тис. українців, які в цьому регіоні складали немолдавську більшість. Водночас доводиться констатувати, що на переважній більшості інформаційних ресурсів така позиція повторюється як своєрідна «мантра», тоді як реальних доказів про порушення чийось прав не наводиться. Натомість ознайомлення з текстом цього закону доводить, що права національних меншин у ньому застережені.

Так, наприклад, у ст. 2 сказано: «В місцевостях де проживає більшість населення гагаузької національності мовами офіційних сфер життя є державна, гагаузька або російська мова». Щодо мови російської меншості ст. 3 Закону твердить: «Російська мова як мова міжнаціонального спілкування в СРСР використовується на території республіки поряд молдавською мовою, як мова міжнаціонального спілкування, що забезпечує здійснення реальної національно-російської та російсько-національної двомовності» [6]. Наступна ст. 4 гарантує право на використання української, російської, болгарської, івриту, ідишу, мови циган та мов інших етнічних груп на території республіки для задоволення національно-культурних потреб [6]. Право вибору мови спілкування в тому числі й письмового з державними установами, організаціями залишається за громадянином: на його особистий вибір: молдавська, російська, а в місцях компактного проживання росіян, українців, гагаузів, болгар або інших національностей гарантоване право використання рідної мови (ст. 6). Не ставлячи за мету переповідати тут повний текст «Закону...» все ж зазначимо, що ми не помітили наявності будь-яких дискримінаційних норм в його змістовній частині, навпаки державних службовців закон зобов'язує володіти окрім державної також російською мовою та гагаузькою мовою (в місцях компактного проживання громадян цієї національності) (ст. 7); в органах державної влади та управління мовою офіційних документів та спілкування є державна молдавська, навіть з застереженням, що на рівні спілкування вона (молдавська) вводиться поетапно, а офіційні папери за необхідності перекладаються на російську мову (ст. 9). Отже як бачимо, тотального панування молдавської мови чи спроб законодавчо заборонити використання мов національних меншин в законі немає. Таким чином можемо констатувати, що «мовне питання» було використане Росією як привід втрутитися у суверенітет сусідньої держави (Молдови) та створити на її території джерело нестабільності.

Як бачимо, досьогодні російська зовнішня політика не вирізняється оригінальністю,

бо «защита русскоязычных» в черговий раз використовується нею з метою досягти, якщо не стратегічних, то хоча б тактичних геополітичних цілей. Критичне, навіть вороже сприйняття цього закону, яке демонстрували громадяни які населяли Придністров'я пояснюється, по-перше, простим небажанням вивчати мову титульної нації; по-друге радянською свідомістю в якій було вкорінено, що достатньо знати російську мову й більш ніякої; по-третє, несприйняттям навіть в теорії можливості, що будь-яка республіка складова СРСР може приймати закони які б відрізнялися від загальносоюзних; по-четверте, сприйняття неросіян незалежно від національності як людей іншого сорту. Саме тому прийняття молдавським парламентом 23 червня 1990 р. «Декларації про суверенітет Молдавської РСР» в Придністров'ї сприйняли вороже. Кроком у відповідь стало проведення 02.09. 1990 р. в Тирасполі II-го Надзвичайного З'їзду депутатів Рад різних рівнів Придністров'я та проголошення на ньому Придністровської Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки (ПМРСР). Важливим є той факт, що рішення цього зїзду були відмінені Указом президента СРСР М. Горбачова «Про заходи щодо нормалізації обстановки в РСР Молдова» виданому 22.12.1990 р.

Окрім вище перелічених причин, такого похваллення сепаратистських настроїв у Придністров'ї фахівці виокремлюють такий факт: за часів СРСР на цій території було зосереджено переважну більшість промислових підприємств які мали пряме московське підпорядкування і не дуже зважали на місцеву республіканську владу, не вважали за необхідне виконувати її рішення, а отже ставили під сумнів її легітимність. Обґрунтовуючи необхідність та факт створення «Придністровської Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки» професор Інституту історії, держави і права Придністровського державного університету Б. Бомешко стверджує: «...Спільне існування Бессарабії та Придністров'я протягом 50 років у складі єдиної великої країни так і не об'єднало два береги Дністра. Різниця між Придністров'ям та Бессарабією – в етнічній

структурі населення, політичній та культурній орієнтації, світогляді, інтересах людей і їх ментальності – не дозволила Молдавській РСР стати єдиним цілим за роки радянської влади» [7]. Як бачимо аргументація яку використовує науковець невизнаної республіки сьогодні активно використовується для консолідації тієї частини населення яка перебуває на територіях так званих «ДНР» та «ЛНР». З цієї точки зору, російська схема впливу на населення та території залишається дійсною до сьогодні. Спочатку населення згуртовується навколо ідеї «захисту російської мови», потім на захист російськомовних громадян залучаються російські збройні формування; у найкращому випадку Росія на політичному рівні визнає новостворені квазі-державні утворення, а в найгіршому (як з Придністров'ям) просто економічно підтримує цю територію.

В результаті, на цих територіях створюються атрибути державності, в першу чергу Конституція, яка визначає діяльність основних інституцій, таких як уряд, глава держави та інших елементів держави.

Джерела

1. Григорій Перепелиця «Європейці тільки зараз відчували подих майбутньої війни» //Інтерв'ю Незалежному аналітичному центру геополітичних досліджень «БОРИСФЕН ІНТЕЛ» 08.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bintel.com.ua/uk/article/intervu2-perepelica/>. Назва з екрана.

2. Якушик В. «Республіка» / В. М. Якушик // Політологічний енциклопедичний

словник / Упорядник В. П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

3. Картунов О., Маруховська О. «Автономія»/О. В. Картунов, О. О. Маруховська // Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с. С. 10-11.

4. Харитоновна Н. И. Приднестровский конфликт и проблема непризнанных на постсоветском пространстве в конце XX – начале XXI вв.: автореф. дисс. канд. истор. наук: 07.00.03 / Н. И. Харитоновна; Московск. госуд. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – 35 стр.

5. Непризнанная республика. Очерки. Документы. Хроника. Т. 5. Документы общественно-политических объединений Приднестровья / Авт.-сост. В.Ф. Грызлов, ред. М. Н. Губогло – М., 1999. – 399 стр.

6. Закон № 3465 от 01.09.1989 О функционировании языков на территории Молдавской ССР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://moldova-online.tv/engine/download.php?id=27&area=static> Назва з екрана.

7. Бомешко В. Г. Образование Приднестровской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rus-istoria.ru/component/k2/item/725-obrazovanie-pridnestrovskoy-respubliki><http://rus-istoria.ru/component/k2/item/725-obrazovanie-pridnestrovskoy-respubliki> Назва з екрана.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент України Петро Порошенко доручив Конституційній комісії розглянути питання дострокового позбавлення народних депутатів України їхнього мандата за прогулювання засідань Верховної Ради без поважних причин. Про це йдеться у відповіді президента України на електронну петицію № 22/000248-еп.

«Враховуючи основні завдання цього спеціального допоміжного органу, я звернувся до голови Конституційної Комісії, голови Верховної Ради України В. Гройсмана з проханням на засіданні робочої групи Конституційної Комісії з питань організації державної влади і децентралізації розглянути питання про внесення зміни до статті 81 Конституції України щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України у разі його відсутності без поважних причин на трьох пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом однієї чергової сесії», – йдеться у відповіді.

Порошенко підкреслив, що прогулювання засідань Ради є властивими для українського парламентаризму. При цьому президент звернув увагу на той факт, що встановлення відповідальності народних представників за пропуск без поважних причин засідань парламенту є досить поширеним явищем у демократичних державах світу, зокрема у США, Великобританії, Португалії, Канаді, Бразилії, Індії (*Newsru.ua (http://newsru.ua/ukraine/20oct2015/poroshenkoprogyuly.html). – 2015. – 20.10).*

Президент Петр Порошенко просит Конституционную комиссию изучить возможность включения в Основной закон положений относительно возможности отзыва депутатов Верховной Рады.

Об этом сказано в ответе на электронную петицию о введении механизма отзыва с избираемых должностей, опубликованном на сайте президента.

«Учитывая актуальность вопросов усиления контроля избирателями за работой

народных депутатов Украины и значительный общественный резонанс этих вопросов, я обратился к председателю Конституционной комиссии, председателю Верховной Рады Украины В.Гройсману с предложением обеспечить основательное и всестороннее рассмотрение упомянутой электронной петиции в части вопросов отзыва народных депутатов Украины по народной инициативе», – говорится в нем.

По мнению президента, к рассмотрению этого вопроса следует привлечь автора петиции, представителей политических сил, государственных органов, институтов гражданского общества, ученых-правоведов и экспертов.

Кроме того, Порошенко отмечает, что в новом законе о местных выборах от 14 июля текущего года была урегулирована процедура отзыва депутатов местных советов, а дополнением в закон о местном самоуправлении предусмотрена возможность отзыва городских, поселковых и сельских председателей по народной инициативе.

Потому, считает глава государства, перед внесением дальнейших законодательных изменений по данным вопросам необходимо проверить, как этих механизмы будут работать на практике, а пока их изменение нецелесообразно (*Время (http://timeua.info/post/politika/poroshenko-iniciiruet-vvedenie-v-konstituciyu-otzyva-deputatov-vr-01646.html). – 2015. – 16.10).*

Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман переконаний, що ухвалення закону про внесення змін до Конституції у частині децентралізації влади стане запорукою розбудови в Україні системи місцевого самоврядування за європейськими зразками.

Децентралізація, сказав В.Гройсман під час зустрічі з Міністром з питань Європи Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії Девідом Лідінгтоном у четвер, є надзвичайно важливим елементом

реформування системи влади. Основою місцевої влади, наголосив він, має бути «реальне місцеве самоврядування».

Керівник Парламенту охарактеризував законопроект про внесення змін до Основного закону як якісний документ, який відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування і отримав схвальну оцінку Венеціанської комісії. «Вважаю, що є шлях, який потрібно пройти, аби цей закон був ухвалений у цілому, і в Україні було запроваджене місцеве самоврядування за кращими європейськими зразками», – заявив він.

Своєю чергою, пан Міністр повідомив, що учора після відвідання Вінниці він «зрозумів, що реформи ідуть». За його словами, ще багато необхідно зробити у напрямку реформи місцевого самоврядування, але «вінницьку модель можна застосувати як зразок того, що децентралізація справді працює».

Керівник Парламенту також розповів про законодавчу підтримку реформ в Україні. За його словами, Верховна Рада «продемонструвала здатність до ухвалення важливих рішень», навівши приклад сьогоденного розгляду законопроектів на виконання Плану лібералізації візового режиму з країнами Євросоюзу.

«Є всі підстави говорити про знаходження політичного консенсусу щодо підтримки реформ на законодавчому рівні», – заявив він (*Офіційний веб-портал Конституційної Комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/975>). – 2015. – 8.10).

5 жовтня на базі Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в рамках громадського обговорення проекту змін до Конституції в частині правосуддя, який був затверджений Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, відбулася експертна дискусія, в якій взяли участь провідні українські науковці, представники громадянського суспільства, адвокати, представники органів державної влади та місцевого самоврядування, судді, викладачі та студенти профільних вузів тощо.

Проект змін до Конституції в частині судової реформи представили професор кафедри

галузевих правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», заступник Голови Конституційної Комісії Віктор Мусіяка та суддя Львівського окружного адміністративного суду, член Конституційної Комісії Володимир Кравчук.

Під час обговорення учасники заходу обмінялися думками щодо напрацьованого проекту та надали свої пропозиції членам Конституційної Комісії.

Найбільш дискусійними були Перехідні положення проекту в частині механізмів оновлення суддівського корпусу, в тому числі припинення повноважень суддів, призначених на 5-річний строк (*Офіційний веб-портал Конституційної Комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/960>). – 2015. – 6.10).

7 жовтня відбулась презентація напрацювань Конституційної комісії щодо змін до Основного закону в частині правосуддя у Львівському державному університеті внутрішніх справ.

У заході взяв участь член Конституційної Комісії Володимир Кравчук. Він представив присутнім проект змін до Конституції та розкрив суть його основних положень.

Водночас Володимир Кравчук, коментуючи імплементацію нових конституційних норм в реальні правові відносини в державі, наголосив: «Конституція – це Основний закон. Але справді Основним він може стати завдяки правоохоронцям, суддям, юристам, які у своїй повсякденній роботі будуть застосовувати цей акт і ставитися до нього як до найбільшої правової істини».

Нагадаємо, що Конституційна Комісія проводить громадські обговорення Проекту змін до Конституції України в частині правосуддя у провідних наукових та навчальних закладах. Такі презентації вже відбулися в Одесі, Запоріжжі, Києві та Харкові (*Офіційний веб-портал Конституційної Комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/980>). – 2015. – 9.10).

9 жовтня в Запоріжжі відбулося експертне обговорення змін до Конституції в частині правосуддя, напрацьованих і схвалених Конституційною Комісією. Дискусія

пройшла в рамках тематичного семінару «Конституційна реформа в Україні і єдність судової практики», організованого Координатором проектів ОБСЄ в Україні. В дискусії брали участь судді апеляційного суду та місцевих судів Запорізької області.

Проект змін до Конституції в частині судової реформи представив консультант Конституційної Комісії, член Ради з судової реформи Олександр Водянніков. В заході також беруть участь судді Верховного та Конституційного судів України, експерти. Тематика обговорення не обмежилася питаннями конституційного процесу, і торкнулася широкої проблематики судової реформи, єдності судової практики, суддівських імунитетів.

Виступаючи від імені суддівського корпусу Запорізької області голова Апеляційного суду Запорізької області Віктор Городовенко, наголосив на важливості обговорення і пояснення конституційних змін серед суддівського корпусу і представників юридичної професії: «Дуже важливо, аби існувала достатня кількість різноманітних платформ, форумів і форматів, як для громадськості, так і для юридичної професії, для обговорення і пояснення пропонованих змін до Основного Закону нашої держави».

10 жовтня 2015 року відбувся аналогічний захід для адвокатського корпусу Запорізької області (*Офіційний веб-портал Конституційної Комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/980>). – 2015. – 9.10).

У Львівському національному університеті імені Івана Франка відбулося громадське обговорення проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, ініційованого Президентом України та затвердженого Конституційною Комісією.

У заході взяли участь фахівці з конституційного права, юристи, судді, громадські експерти, викладачі та студенти профільних вузів області.

«Ми на порозі реформи, яка викличе високу довіру до правосуддя. Суспільство потребує повного переважанню судової

системи», – сказав заступник голови Львівської облдержадміністрації Юрій Підлісний у вступному слові.

Андрій Бойко, член Вищої Ради Юстиції, Конституційної Комісії та Ради з питань судової реформи при Президентові України під час презентації зазначив: «Запропоновані зміни Конституції України в частині правосуддя передбачають деполітизацію та забезпечення незалежності судової влади, а саме: повне обмеження впливу Верховної Ради України на судову гілку влади, та обмеження функцій Президента України лише до церемоніальних. Передбачається підвищення вимог та професійних стандартів для суддівського корпусу, обмеження імунітету суддів до функціонального (тобто суддя буде захищеним лише у процесі винесення судових рішень), оптимізація системи судоустрою з метою забезпечення права особи на справедливий суд, забезпечення інституційної спроможності прокуратури, адвокатури та системи виконання судових рішень. Також передбачено створення Вищої ради правосуддя, в повноваженнях якої буде призначення та звільнення, притягнення до відповідальності суддів та прокурорів» (*Офіційний веб-портал Конституційної Комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/995>). – 2015. – 13.10).

Голова Верховного Суду України, член Конституційної Комісії Ярослав Романюк вважає, що оновлення суддівського корпусу необхідно здійснювати шляхом перееатестації суддів, а не їх перепризначенням.

«Шляхом перепризначення – це не є правильним виходом із ситуації. Це не буде корисно для держави, це лише зашкодить державі», – сказав він на форумі «Доброчесна й аполітична феміда через конституційні зміни» в понеділок у Києві.

На думку Я.Романюка, якщо очищати судову систему шляхом звільнення суддів, а потім їх перепризначенням, то це ослабить державу.

Голова Верховного Суду вважає, що судову систему необхідно очистити від тих людей, яким не місце в ній за рівнем їхньої кваліфікації, а також добропорядності. «Це необхідно

зробити шляхом здійснення переатестації. Але, вдаючись до переатестації, жодним чином не можна перетворити її на механізм для розправи над суддями, політично нелояльними або над тими, з якими не вдалося свого часу домовитися», – сказав він (*Офіційний веб-портал Конституційної Комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1008>). – 2015. – 19.10).

Кабинет Министров Украины одобрил основные принципы изменений в Конституцию в части судебной реформы.

Как сообщила пресс-служба Кабмина, концепция изменений предусматривает «полную перезагрузку судейского корпуса на прозрачных конкурсных началах».

«Предполагается, что полномочия действующих судей, которые не заявят об участии в конкурсе, или его не пройдут, будут прекращены автоматически после начала деятельности нового суда», – отметили в правительстве.

В сентябре Конституционная комиссия поддержала законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины в части проведения судебной реформы. Его направили в Венецианскую комиссию.

Среди прочего он предусматривает обновление судейского корпуса через процедуру оценивания, по результатам которого судьи, не соответствующие критериям профессионализма, будут уволены. Новые судьи будут назначаться через процедуру «прозрачного конкурса», обещали в Администрации Президента Украины (*Гордон* (<http://gordonua.com/news/politics/Kabmin-utverdil-principy-reformy-sudebnoy-sistemoy-Ukrainy-103042.html>). – 2015. – 21.10).

Міністр юстиції України Павло Петренко заявляє, що Комісія Ради Європи «За демократію через право» («Венеціанська комісія») схвалила рекомендації щодо змін до Конституції України в частині судової реформи. Про це він повідомив у Facebook.

«Щойно Венеціанська комісія схвалила рекомендації щодо судової реформи і серед

іншого дала можливість Українській державі перезавантажити судову систему через формування нових судів і набір суддів», – наголосив Петренко.

Як повідомили у прес-службі президента в остаточному висновку Венеціанської комісії щодо проекту зазначається, що «остання версія змін до Конституції є дуже позитивною і добре підготовленою та заслуговує повної підтримки».

Коментуючи остаточний висновок Венеціанської комісії, заступник глави Адміністрації президента України та секретар Конституційної комісії Олексій Філатов зазначив: «Підтримавши всі ключові пропозиції Конституційної комісії, Венеціанська комісія підтвердила відповідність наданого проекту європейським стандартам. Фінальний висновок є значним внеском в подальший розвиток судової реформи, яка будується на принципі верховенства права, а не на ситуативних політичних чи популістських міркуваннях. Ми вдячні експертам Венеціанської комісії за цю високу оцінку і сподіваємося, що найближчим часом доопрацьований проект змін до Конституції буде схвалений на пленарному засіданні Конституційної комісії та внесений президентом на розгляд Верховної Ради».

За даними прес-служби президента, у висновку Венеціанська комісія привітала, зокрема, скасування випробувального терміну для суддів, скасування «порушення присяги» як підстави для звільнення суддів, запровадження конкурсних процедур при призначенні суддів на посади, формування Вищої ради правосуддя таким чином, щоби більшість становили судді, обрані суддями, проведення реформи прокуратури та забезпечення гарантій її незалежності (насамперед, через позбавлення Верховної Ради повноважень щодо висловлення недовіри генеральному прокурору), а також позбавлення прокуратури повноважень щодо здійснення загального нагляду, запровадження інституту конституційної скарги тощо.

Венеціанська комісія вітає, що, дотримуючись її рекомендацій, розробники законопроектів вилучили повноваження Верховної Ради щодо призначення, а президента – щодо звільнення

суддів та передали їх Вищій раді юстиції. Водночас, Венеціанська комісія рекомендує чітко вказати, що Вища рада юстиції має повноваження також щодо переведення суддів та їхнє просування по службі, хоча президент може у перехідний період відігравати роль в цьому процесі – з міркувань національної безпеки.

Також Венеціанська комісія зазначає, що «тільки грубі дисциплінарні проступки можуть спричинити звільнення суддів Конституційного Суду».

Венеціанська комісія наголосила, що звільнення всіх суддів, крім виняткових випадків, таких як зміна конституційного ладу, не відповідає європейським стандартам та принципу верховенства права. У той же час, це не виключає оновлення суддівського корпусу через механізми реорганізації окремих судів, а також оцінювання всіх суддів на їхню відповідність критеріям професіоналізму, етичності та доброчесності, що співпадає з позицією Конституційної комісії.

Крім того, Венеціанська комісія привітала конструктивну співпрацю із Конституційною комісією та зазначила, що «після стількох спроб, протягом багатьох років реформування положень Конституції України з питань правосуддя, настав час проводити давно назрілу реформу для того, щоб нарешті рухатися в напрямку досягнення незалежного правосуддя. Венеціанська комісія вважає дані конституційні зміни важливим кроком на шляху до досягнення цієї мети» (*Newsru.ua* (<http://www.newsru.ua/ukraine/23oct2015/komisia.html>). – 2015. – 23.10).

Конституційний суд знову розгляне, чи відповідає закон про очищення влади нормам Основного закону. Депутати від «Опозиційного блоку» неодноразово зверталися до суддів, частина з яких самі підпадають під люстрацію, з вимогою перевірки закону. У квітні розгляд справи відклали під тиском громадськості. Сьогодні – Конституційний суд поновив розгляд і відмовився відкладати далі (ТСН (<http://tsn.ua/video/video-novini/konstituciyniy-sud-ukrayini->

sogodni-povernuvsy-a-do-pitannya-lyustraciyi.html). – 2015. – 22.10).

Изучение ходатайства об отводе семи судей по делу о конституционности закона о люстрации стало причиной, по которой Конституционный суд взял бессрочный перерыв.

Отмечается, что такое решение было обнародовано после перерыва, объявленного на заседании суда до 16:30 для изучения ходатайства представителя Верховной Рады в КС, народного депутата от «Объединения «Самопоміч» Егора Соболева.

Председатель КС Юрий Баулин сообщил, что объявляется перерыв «для изучения вопроса о возможности приемлемости этого ходатайства».

«О дате и времени дальнейшего рассмотрения дела будет объявлено дополнительно», – подчеркнул Баулин.

Он также сообщил, что перерыв в заседании суда объявляется, чтобы изучить ходатайство в связи с «изменением законодательства по этому вопросу в процессе рассмотрения дела Конституционным Судом».

Отметим, 16 апреля КС начал рассмотрение дела о конституционности отдельных положений Закона «Об очистке власти», однако в тот же день отложил процесс. 22 октября суд продолжил рассмотрение дела.

С жалобой в КС обратились Верховный суд Украины (направил два представления) и 47 народных депутатов. Все три жалобы объединены в одно конституционное производство. В представлениях не содержится ходатайство об отмене Закона «Об очищении власти» как неконституционного в целом, а речь идет о необходимости проверки на соответствие Конституции Украины только его отдельных положений.

Соболев 23 октября внес в КС ходатайство об отводе семи судей от рассмотрения дела о конституционности ряда положений закона о люстрации. В ходатайстве отмечается, что должны быть отведены семь судей КС – председатель суда Баулин, а также Василий Бринцев, Сергей Вдовиченко, Михаил Гультай, Михаил Запорожец, Олег Сергейчук, Наталья Шаптала.

По словам Соболева, эти семь судей принимали решения, которые привели к узурпации власти экс-президентом Виктором Януковичем, и поэтому не имеют права рассматривать дело о конституционности

закона о люстрации (*Обозреватель* (<http://obozrevatel.com/politics/31850-bolshaya-peremena-konstitutsionnyij-sud-vzval-bessrochnyj-pereryiv-iz-za-lyustratsii.htm>). – 2015. – 23.10).

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Н. Корнієнко-Зєнкова, Віче: Дієвий закон як чинник знання громадянами своїх прав та обов'язків

Підвищення рівня правосвідомості та правової культури посадових осіб і населення, що є надзвичайно актуальним для України, не можна досягти без належного правового інформування. Доведення до відома населення змісту законів та інших нормативноправових актів, які визначають права та обов'язки громадян, – це імперативна вимога статті 57 Конституції України.

Виконання названої вимоги є не лише обов'язком держави, а й неодмінною умовою існування самого закону як нормативно-правового акта. Це впливає з частини третьої вказаної статті, в якій зазначено: закони та інші нормативноправові акти, що визначають права та обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними.

На перший погляд, ця норма є цілком зрозумілою. Однак докладний її аналіз виявляє, що не все так просто, як здається.

Передусім виникає запитання: чи реально довести зміст закону, що визначає права та обов'язки громадян, до відома кожного громадянина, якого закон стосується? А якщо це нереально, то навіщо законодавець встановив цю норму?

Якщо уважно розглянути зміст частини третьої статті 57 Конституції України, з'ясується, що не існує вимоги довести закон до відома кожного громадянина, права та обов'язки якого він визначає. Закон потрібно довести до відома населення. Тобто адресатом, до відома якого має бути доведений закон, замість конкретного громадянина названо

абстрактну сукупність громадян – населення. А це означає також абстрагований від конкретного громадянина спосіб доведення закону до його відома, яким є насамперед опублікування закону в офіційному виданні (газеті тощо). При цьому використовується презумпція, що з офіційним виданням має можливість ознайомитися кожен громадянин. Однак чи буде реалізована кожним громадянином така можливість, це відповідно до конституційної норми не має значення.

Разом із тим вказана норма міститься в статті, яка гарантує конституційне право кожному знати свої права та обов'язки. Чи немає в цьому непослідовності, певної суперечності цієї статті Конституції України?

З нашої точки зору, є. Адже гарантія права знати свої права та обов'язки не може бути зведена лише до можливої поінформованості людини про закон. Такий висновок впливає з аналізу понять «інформація» та «знання».

Ці поняття в літературі практично ототожнюються через їхню значну зовнішню схожість. Так, слово «інформація» (лат. informatio – роз'яснення) означає: 1. Повідомлення про якусь подію, чийось діяльність і т. ін. 2. Відомості про навколишній світ, процеси, які в ньому відбуваються, про події, ситуації, чийось діяльність, що їх сприймають людина й живі організми, машини та інші системи... 4. Невеликий допис у газеті, журналі, що містить фактичні дані про щонебудь. Інформованість – володіння інформацією; обізнаність стосовно чогонебудь [1, с. 368]. А слово «знання» має такі значення: 1. Обізнаність у чомунебудь, наявність відомостей про кого, щонебудь.

2. Сукупність відомостей з якоїнебудь галузі, набутих у процесі навчання, дослідження і т. ін. 3. Пізнання дійсності в окремих її проявах і в цілому; наука [1, с. 341; 2, с. 469].

В. Афанасьєв зазначає, що в науці й практиці сучасності немає більш поширеного поняття, ніж «інформація». І немає водночас іншого поняття, з приводу якого ведеться стільки дискусій, існує стільки точок зору. Відмінності ці виявляються в багатьох питаннях: щодо субстанції інформації, її ознак, форм вияву, стосунку до філософських законів і категорій, її ролі в управлінні, в житті й розвитку суспільства тощо [3, с. 3].

Автор аналізує різні концепції інформації й доходить висновку, що для розуміння поняття «інформація» важливим є його зв'язок з поняттям «відбиття». Обидва є поняттями тих наук, які вивчають високі за рівнем організованості системи живої природи й суспільства. Інформаційні процеси притаманні тільки самокерованим, самоврядним системам, яким властива сигнальноінформаційна причинність, відмінна від властивої неживим системам фізичної причинності. Інформація є результатом відображення, позначенням «змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього й пристосування до нього наших чуттів». Проте інформація являє собою не будьякий зміст відображення, не будьяке знання, а те знання, що виражено в повідомленні. Це «інформування, повідомлення відомостей, зміст повідомлення, обізнаність про щось, предмет обізнаності, новини про щось». Разом із тим інформація – не просто результат відбиття, не просто знання, а саме повідомлення, відомості, таке знання, яке є потрібним та в якого є споживач. Інформацією є та частина знання, що використовується для орієнтування, для активної дії, для управління, тобто з метою збереження якісної специфіки, вдосконалення й розвитку системи. Це такі знання, які перебувають у постійному русі, які збираються, зберігаються, переробляються, передаються та використовуються (або можуть бути використані) системою. Інакше кажучи, інформація – це та частина знання, що діє, «працює». Реальною (актуальною)

інформацією є не будьяке знання, не будьяке повідомлення, а тільки те, що прийнято, що використовується з метою орієнтування (самокерування) та з метою впливу на той чи інший об'єкт (керування) [3, с. 25–34].

Інформація, підсумовує В. Афанасьєв, є не матерією, не енергією, а категорією ідеального порядку. Інформація, наводить він думку Ю. Черняка, – «не річ, а розумова категорія» [3, с. 32].

Знання також є складним предметом філософського пізнання. Знання, яке фіксується в звичному чуттєвому сприйнятті, вказує В. Філатов, є одним із найпростіших видів людського знання. З нього починається й до нього врешті повертається пізнавальний «контакт» людини зі світом [4, с. 5]. Усе, що може бути предметом пізнання, стверджує автор, зазвичай поділяють на три сфери: явищ природи, що існують незалежно від людини; світ соціальний, світ культури й історії, створений і підтримуваний сукупною діяльністю людей; те, що називають внутрішнім світом людини – світом її почуттів, переживань, уявлень тощо. Ці сфери відрізняються одна від одної формами, в яких вони усвідомлюються й пізнаються людиною.

Пояснення, розуміння та рефлексія – це відповідні пізнавальні феномени, що, на думку автора, найчіткіше визначають специфіку цих форм.

Пізнаючи природу, вказує В. Філатов, ми маємо передусім пояснити перебіг природних явищ, розкрити закономірності їхньої взаємодії й змінення. Ці самі завдання постають і перед дослідником культурноісторичних явищ. Але тут є істотна відмінність. Ці явища – події та предмети, створені людьми, які керувалися певними мотивами, цілями, цінностями тощо. Тож виникає проблема розкриття суб'єктивного, смислового плану соціально-культурної реальності – проблема, з якою не стикається дослідник природи. У гносеології вона називається проблемою розуміння. Інтерпретація смислів, наводить автор думки М. Бахтіна, не може бути науковою, однак вона глибоко пізнавальна. Вона може безпосередньо слугувати практиці, що має справу з речами.

Дуже багато явищ людського світу (розуміння іншої людини, освоєння художніх і етичних цінностей тощо) усвідомлюються й пізнаються не науковотеоретичним шляхом, однак не втрачають своєї значущості від того, що не вкладаються в рамки науки [4, с. 112–114].

Отже, проаналізувавши поняття «інформація» та «знання», ми можемо стверджувати, що між ними встановлюється формальнозмістовий зв'язок. Інформація – це ідеальна, розумова категорія, способом буття якої є повідомлення певного ідеального змісту, а вказаний зміст становить ідеальний предмет – знання про щонебудь, доведене до інших. Знання може існувати також в інший спосіб, не як інформація, а як, наприклад, внутрішнє знання людини, фахівця, вченого, ще не повідомлене зовнішньому світові.

З цього ми робимо висновок, що трактування права, передбаченого статтею 57 Конституції України, як права суб'єктів бути поінформованими про свої права та обов'язки є суто формальним, воно не враховує змістового аспекту. Таким змістовим аспектом, на наш погляд, є знання своїх прав і обов'язків не як поінформованість про них, а як розуміння їх людиною. Не випадково в преамбулі Загальної декларації прав людини сказано, що розуміння характеру прав і свобод людини має величезне значення для повного виконання зобов'язань держав-членів ООН сприяти загальному поважанню й дотриманню прав людини [5, с. 231]. А це значно ширший і важливіший аспект поняття цього права.

Водночас для розуміння своїх прав та обов'язків людина має насамперед бути повідомлена, тобто конкретно поінформована про свої права та обов'язки. Звідси випливає, що не можна обмежуватися доведенням закону до відома населення, а потрібно створювати додаткові умови з боку держави для того, щоб насправді кожному гарантувати знання його прав та обов'язків.

З цієї точки зору важливого значення набуває проблема забезпечення дієвості закону, яка, на нашу думку, досить ґрунтовно досліджена в одній із праць, присвячених введенню закону в дію [6].

У цій праці М. Теплюк, зокрема, зазначає: «Після прийняття парламентом певного законопроекту як закону цей акт не набуває одразу статусу закону. Такого статусу надає акту санкціонування його главою держави як закону держави. Глава держави діє від імені держави, представляє державу перед суспільством, і цей його владний статус є юридичною підставою для санкціонування актів парламенту як законів... Який конкретний юридичний зміст вкладає конституція тієї або тієї країни в санкцію глави держави в кожному випадку, це зумовлює статус монарха чи президента, визначений конституцією, що, у свою чергу, залежить від форми держави. Тому юридичний зміст санкціонування закону змінюється від його затвердження монархом як вищою інстанцією (абсолютна монархія) до визнання акта законним, таким, що відповідає конституції, і надання дозволу на його обнародування (парламентська республіка)... З цього також випливає, що опублікування закону не охоплюється змістом його санкціонування, оскільки воно здійснюється безпосередньо не главою держави (або законодавчим органом), а за його розпорядженням офіційним друкованим органом, який не є владним суб'єктом і тому не може здійснювати санкціонування». Саме факт санкціонування закону, наголошує М. Теплюк, є «передумовою «зародження» його чинності, адже для чинності закону потрібен насамперед акт, який має статус закону» [6, с. 215–216, 225].

До умов чинності закону, вказує автор, більшість конституцій зараховує передусім опублікування закону. «У багатьох випадках умовами чинності закону є не опублікування, а інші юридичні факти чи певні комбінації обставин (фактичний склад), серед яких опублікування є однією з обставин і, звісно, визначається як обов'язкова умова чинності закону. При цьому враховується характер закону, про котрий ідеться» [6, с. 226].

«Набрання чинності законом, який глава держави підписав як закон і взяв до виконання, – підкреслює М. Теплюк, – остання стадія законодавчого процесу. По суті, на цій стадії закон набирає юридичної сили, стає дійсним законом, складовою законодавства України,

що є чинним на відповідний момент. З цього починається процес реального введення закону в дію» [6, с. 305].

Зміст введення закону в дію містить у собі, поперше, законодавче визначення умов введення в дію та дії закону, подруге, надання закону чинності (набрання ним юридичної сили), потретє, забезпечення юридичних та інших умов введення в дію та належної дії закону [6, с. 306].

Для практичного здійснення права, як зауважував М. Гредескул, потрібне його розпізнавання, щоб узгоджувати свої вчинки з правом. Вихідним пунктом для розпізнавальної роботи слугує тут право, як воно подане у своєму тексті, а заключним її актом – безпосередній перехід до вчинку. Правовий припис як постулат, що має бути реалізований у вчинку, мусить перейти в деякий інший стан, який можна назвати його втіленням у вчинкові. Отже, повинна відбутися певна метаморфоза, перехід від правового припису (абстрактного) до вчинку (конкретного). Тобто сутністю переходу від правового припису до вчинку виявляється конкретизація правового припису, доведення його елементів до конкретності [7, с. 83–87].

Перетворення змісту нормативних положень закону на зміст практичної поведінки тих, кого він стосується, зазначає М. Теплюк, означає, по суті, ототожнення ідеального змісту положень із реальним змістом поведінки суб'єктів відповідних відносин. Таке ототожнення здійснюється в реальному теоретичному й практичному процесах, в якому вказані суб'єкти відносин: а) усвідомлюють нормативний зміст поведінки; б) визначають мотив своєї поведінки в передбачених законом відносинах у конкретних умовах; в) здійснюють волевиявлення, тотожне за своїм змістом зі змістом нормативних положень, який передбачено законом [6, с. 262].

Зважаючи на це, законодавець повинен створити належні умови для усвідомлення нормативного змісту поведінки, сформульованого в нормативних положеннях закону, шляхом надання реальної можливості ознайомлення з текстом закону всім, кого

він стосується. Без такого ознайомлення зі змістом закону неможливо досягти його усвідомлення. Тому, як з'ясовано, для цього існує опублікування закону в офіційних виданнях. Водночас останнє не є такою умовою, яка реально забезпечує усвідомлення закону, оскільки на практиці більшість громадян не ознайомлюються з опублікованим законом у день його опублікування, а дехто взагалі не читає законодавчі тексти. Тому законодавець не спроможний реально забезпечити ознайомлення з опублікованим законом тих, кого він стосується. Через це існує суперечність, від якої залежить ефективність дії закону.

У зв'язку з цим автор наголошує, що в практиці правового регулювання й теорії права знайшло застосування таке поняття, як «презумпція», з котрим пов'язується презумпція знання законів. Питання права, зазначається в літературі, полягає в тому, що опублікування закону є тим юридичним фактом, з яким пов'язується названа правова презумпція. Якщо закон не опублікований, зникає юридична підстава для презумпції знання закону. Тож презумпція знання закону має двоїсте значення: з одного боку, вона забезпечує непорушність і суворе додержання законів, а з другого – є юридичною гарантією прав громадян. При цьому підкреслюється, що опублікування закону саме по собі не забезпечує реальність презумпції знання закону. Реальність знання закону може бути забезпечена тільки сукупністю багатьох соціально-економічних, політичних, культурних і юридичних заходів [6, с. 263–265].

З викладеного можемо зробити такий висновок. Закон, зміст якого не доведений до відома населення, не є чинним, а тому не є законом у значенні нормативного, тобто обов'язкового акта. Водночас для гарантування знання кожним своїх прав і обов'язків відповідно до статті 57 Конституції України потрібен закон не лише чинний, а ще й дієвий – такий, знання якого гарантовано кожному, кого цей закон стосується.

Створення під час введення закону в дію відповідних умов для забезпечення знання кожним його положень, своїх прав і обов'язків є тим чинником, завдяки якому значною

мірою знімається відзначена нами внутрішня суперечність положень статті 57 Конституції України.

Джерела

1. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / За заг. ред. дра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х.: ВД «Школа», 2006. – 1008 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

3. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом. – М.: Политиздат. – 1975. – 408 с.

4. Филатов В. П. Научное познание и мир человека. – М.: Издво полит. лит. – 1989. – 270 с.

5. Абдулаев М. И. Права человека и закон: Историкотеоретические аспекты. – СПб.: Юридический центр Прес. – 2004. – 322 с.

6. Теплюк М. О. Теоретикоправові основи введення закону в дію: монографія / М. О. Теплюк. – К.: Парламентське видво, 2013. – 480 с.

7. Гредескул Н. А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права. – Харьков: Типография Адольфа Дарре, 1900. – 235 с. (Віче (<http://www.viche.info/journal/4914/>)). – 2015. – вересень – № 18).

Аналіз проблем реалізації прав внутрішньо переміщених осіб

Окупація Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим, а також збройний конфлікт на Сході України призвели до того, що більше двох мільйонів осіб вимушені були покинути свої домівки та стати переселенцями.

Благодійна організація «Благодійний фонд «Восток SOS» вже більше року, з самого початку окупації, надає правову та гуманітарну допомогу внутрішньо переміщеним особам, а також тим, хто безпосередньо постраждав в ході конфлікту на Сході країни.

Узагальнення масиву інформації, яка надходить в процесі роботи з переселенцями зі всіх регіонів України, а також з органами влади, дозволяє констатувати наявність певних негативних тенденцій, які суттєво впливають на становище ВПО та реалізацію їхніх прав:

1. Неузгодженість масиву нормативно-правових актів, які регламентують права і свободи ВПО. Профільний закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», який повинен був стати визначальним при формуванні політики держави щодо ВПО, був прийнятий тільки 22 листопада 2014 року – фактично, через вісім місяців після початку антитерористичної

операції. Проте, прийнятому Закону передували цілий блок Постанов Кабінету Міністрів України (Постанови КМУ № 505, № 509, № 531 від 01.10.2014, № 595 від 07.11.2014, №79 від 04.03.2015 тощо), які регламентують питання реєстрації ВПО, надання їм фінансової допомоги, поновлення соціальних виплат, пенсій тощо. На жаль, норми Закону та Постанов КМУ в значній мірі відрізняються одне від одного (навіть термінологічно), і наявні розбіжності призводять до суттєвих обмежень прав ВПО. Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону, підставою для взяття на облік ВПО є наявність реєстрації місця проживання на території конфлікту, яку особа вимушена була покинути, на момент його виникнення; при цьому, Постанова КМУ № 509, відповідно до норм якої на практиці відбувається взяття на облік переселенців, не містить вимоги стосовно такої умови взяття на облік ВПЛ, як наявність реєстрації місця проживання АТО на тимчасово окупованій території України, у районах проведення АТО чи у населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення. Але дуже часто органи соціального захисту населення відмовляють у таких випадках переселенцям у взятті їх на облік. Окремим питанням є взяття

на облік студентів, які перемістилися із районів проведення АТО, та змінили місце реєстрації (тобто зареєструвалися у гуртожитках за новим місцем проживання). Навіть якщо на момент початку проведення АТО місце реєстрації їхнього проживання знаходилося у районі проведення АТО, то після зміни реєстрації у паспортному документі в управліннях праці та соціального захисту населення таким студентам відмовляють у взятті на облік.

Варто зауважити, що більшість розбіжностей, які впливають на реалізацію прав ВПО, повинні бути еліміновані законопроектом №2166, який був прийнятий за основу у першому читанні і зараз готується до другого читання.

2. Фактична неможливість реалізації базових прав ВПО, через неприйняття відповідних Законів та підзаконних нормативно-правових актів. Однією із найважливіших проблем переселенців залишається житло. Відповідно до ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», внутрішньо переміщена особа має право на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Проте порядку отримання у користування такого житла немає. На практиці це виливається в те, що на місцях переселенням відмовляють у наданні житла через начебто його відсутність. Іншою проблемою є компенсація (відшкодування) вартості зруйнованого житла. Відповідно до ст. 19 ЗУ «Про боротьбу із тероризмом» (відповідно до цього Закону 14 квітня 2014 розпочалася антитерористична операція на Сході країни), відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону. Проте такий закон досі не прийнятий.

3. Обмеження прав ВПО через застосування працівниками органів влади, окрім нормативно-правових актів, усних чи письмових розпоряджень керівників

міністерств та відомств. На жаль, система органів виконавчої влади, попри декларування курсу на децентралізацію, залишається дуже централізованою. Це дозволяє центральним органам влади досить вільно «трактувати» нормативно-правові акти. При цьому, на місцях, працівники державних органів ці директиви застосовують на рівні з нормами Закону чи Постанов КМУ, а іноді – відверто віддають перевагу листам чи роз'ясненням центральних органів влади. Крім того, дуже часто ці рекомендації суперечать одне одному чи прямо суперечать положенням нормативно-правового акту. Наприклад, Постанова КМУ від 01.10.2014 №509 не містить жодної згадки про термін дії довідки про взяття на облік осіб, що перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО (надалі – довідка про взяття на облік). Проте, відповідно до надісланого до керівників структурних підрозділів соціального захисту населення обласних, Київської міської державних адміністрацій листа заступника Міністра соціальної політики від 16.04.2015 № 5632/0/14-15/081, строк дії довідки підлягає продовженню на наступні шість місяців шляхом проставлення на зворотньому боці довідки відмітки про продовження терміну її дії. Цей лист застосовується управліннями праці та соціального захисту населення попри те, що він містить не передбачену жодним нормативно-правовим документом процедуру продовження строку дії довідки. При цьому, без продовження строку дії довідки ВПО не може звернутися за продовженням виплат щомісячної адресної допомоги.

4. Запровадження процедури реєстрації місця проживання ВПО шляхом проставлення відмітки про реєстрацію до довідки про взяття на облік та перевірки місця проживання обмежують право переселенців на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Відповідно до змін, що відбулися (прийняття Постанови КМУ від 04.03.2015 №79), держава запроваджує практику перевірок місць проживання переселенців. При цьому, відсутність переселенців по вказаній ними при взятті на облік адресою, є підставою

для позбавлення статусу (зняття з обліку). Відповідно до вищезазначеної Постанови КМУ № 79, особи, які отримали довідки про взяття на облік до 18 березня 2015 року (набрання чинності Постанови КМУ №79) не повинні самостійно звертатися до підрозділів ДМС для проставлення такої відмітки до довідки про взяття на облік, оскільки Постановою передбачено, що факт проживання переселенця за вказаною ним адресою, повинен бути перевірений уповноваженим органом. І тільки після перевірки відбувається проставлення такої відмітки. В той же час, перевірки можливі лише після того, як підрозділи Міністерства соціальної політики України передадуть уповноваженим підрозділам ДМС персональні дані переселенців. На сьогоднішній день, така передача даних неможлива, оскільки не розроблений механізм передачі цих захищених даних. Таким чином, на сьогоднішній день перевірки місця проживання переселенців неможливі та не проводяться (не повинні проводитися) через об'єктивні причини відсутності нормативно-правової бази для таких перевірок, а отже, відсутня можливість проставлення відміток ДМС на довідках. Проте управління праці та соціального захисту населення, центри зайнятості, управління Пенсійного Фонду України тощо вимагають при зверненні до них переселенців, надання довідки із відміткою ДМС щодо реєстрації місця проживання.

5. Ціла низка проблем при оформленні, нарахуванні, отриманні та продовженні щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення АТО та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, для покриття витрат на проживання, в тому числі, на оплату житлово-комунальних послуг (відповідно до Постанови КМУ № 505 від 01.10.2014). Ці проблемні питання пов'язані як з досить неякісно прописаними положеннями нормативно-правових актів, так і з практикою застосування, яка склалася у різних регіонах. Зокрема, це:

– незаконні відмови у призначенні (продовженні) виплати адресної допомоги

особам, які не «продовжили» строк дії довідки при взяття на облік осіб, які переміщені з тимчасово окупованої території України, районів проведення АТО чи населених пунктів, розташованих на лінії зіткнення;

– незаконні відмови у призначенні (продовженні) виплати адресної допомоги особам, які були взяті на облік до 18 березня 2015 року, якщо у їхніх довідках відсутня відмітка про реєстрацію місця проживання ДМС;

– процедура неправомірного зменшення суми щомісячної адресної допомоги сім'ям, які досягли максимальної суми отримання виплат (2400 гривень). Ця проблема найбільш актуальна для сімей, в яких три та більше дітей, людей з інвалідністю чи пенсіонерів. Відповідно до п. 3 Постанови КМУ №505, загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2400 гривень. При цьому, якщо в сім'ї є працездатні члени, які не працювали протягом двох-чотирьох місяців, розмір адресної допомоги на сім'ю скорочується навіть тоді, коли, наприклад, в родині три дитини (хоча, якщо брати розрахунок 884 грн. x 3 дитини, у будь-якому випадку допомога на сім'ю повинна становити 2400 грн. на весь період отримання виплат);

– відмова у продовженні виплат щомісячної адресної допомоги сім'ям, в яких уповноважені представники сім'ї не працювали та виплати адресної допомоги на минулий період їм були припинені. Відповідно до внесених до Постанови КМУ №505 змін (Постанова КМУ №212 від 31.03.2015), особам працездатного віку, яким грошова допомога була припинена як таким, які не працювали, грошова допомога на наступний строк не призначається. При цьому Постанова КМУ № 505 не містить жодної згадки про те, що допомога не призначається всій сім'ї, а тільки не працюючій особі. У скрутній ситуації опинилися сім'ї із дітьми, в яких батьки (або один з батьків, хто виховує дітей) не працювали.

6. Досить вузький перелік майже ідентичних для різних організацій, фондів, волонтерських

ініціатив критеріїв вразливості переселенців (враховується при наданні продуктової та непродуктової гуманітарної, фінансової допомоги). Зазвичай до найбільш уразливих груп відносять пенсіонерів, людей з інвалідністю, самотніх матерів, багатодітні сім'ї. Проте конфлікт на Сході країни та величезна кількість ВПО наочно продемонстрували, що такі критерії вразливості не можуть бути універсальними та мають періодично переглядатися. Так, самотні чоловіки, повні родини з однією-двома дітьми, подружжя без дітей є також уразливими групами (часом – найбільш незахищеними). І якщо, наприклад, пенсіонери мають можливість отримувати пенсію, адресну допомогу, розмір якої не скорочується і виплата якої не припиняється, та, зазвичай, різні види гуманітарної допомоги, то працездатні особи, які через ситуацію на ринку праці не влаштувалися на роботу, отримують скорочені виплати адресної допомоги, яка цілком припиняється через чотири місяці без можливості поновлення, взагалі не мають жодних шансів на отримання гуманітарної допомоги. Окрема проблема – особи, які з різних причин не були взяті на облік як переселенці (більшість благодійних організацій працюють тільки із зареєстрованими переселенцями).

7. Існуюча система обмеження права на пересування суттєво порушує права ВПО. По-перше, це стосується перевірок місця проживання переселенців, які, де-юре, були впроваджені з прийняттям Постанови КМУ від 04 березня 2015 №79. Відповідно до тексту Постанови, для перевірок місця проживання переселенців залучаються територіальні підрозділи Державної міграційної служби, працівники міліції, інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відповідно, якщо в результаті перевірки буде встановлено, що переселенець не проживає за вказаною адресою, він буде знятий з обліку як особа, що перемістилася з тимчасово окупованої території України чи районів проведення АТО. Втрата статусу, у свою чергу, позбавляє переселенців можливості реалізувати права на соціальне забезпечення, безоплатне медичне обслуговування, доступу до освіти тощо.

Такий підхід є відверто дискримінаційним. По-друге, питання перетинання лінії розмежування. Попри те, що у червні був оновлений Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, ситуація суттєво не змінилася, і навіть навпаки – погіршилася, оскільки відповідно до п. 1.6. Порядку, перетин лінії зіткнення громадським пасажирським транспортом забороняється, за винятком нерегулярних перевезень для окремих організованих груп людей (біженців, дітей для оздоровлення та відпочинку, тощо). Так само залишаються проблеми отримання перепустки (дозволу) для перетинання лінії розмежування, величезні черги на контрольних пунктах в'їзду-виїзду, нестача актуальної інформації (про шляхи подання документів, про дійсність попередньо отриманих документів тощо).

8. Існування так званої «сірої зони» – формально розташовані на підконтрольній Україні території, вони не зайняті незаконними збройними формуваннями, проте фактично, деякі з них знаходяться за межами крайніх блокпостів української армії, деякі з яких час від часу обстрілюються. Так, існує цілий ряд “прифронтових” населених пунктів у Станично-Луганському, Новоайдарському, Попаснянському районах Луганської області, Волноваському, Артемівському, Мар'їнському, Ясиноватському районах Донецької області, розташованих вздовж лінії зіткнення, тобто вздовж лінії умовного розмежування між підконтрольною та непідконтрольною Україні територією. Загальні проблеми на цій території: обмеження функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, відсутність регулярного та нерегулярного транспортного сполучення з цими селами (фактично, доступ до “сірої зони” обмежено), медичних, соціальних установ, проблеми із доставкою продуктів харчування тощо. Ігнорування з боку влади зазначених проблем неминує призведе та вже призводить до переміщення мешканців підконтрольних Україні сіл, які знайдуть змогу виїхати. Також важко оцінити, яка кількість переселенців знаходиться на цих територіях,

оскільки органи соціального захисту населення, відповідальні за ведення обліку переселенців, фактично не працюють у «сірій зоні».

Рекомендації:

1. Гармонізувати нормативно-правову базу та узгодити положення ЗУ “Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб” із нормами Постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують реалізацію прав та свобод внутрішньо переміщених осіб.

2. Прийняти відповідні Закони та підзаконні нормативно-правові акти, які дозволять реалізувати права внутрішньо переміщених осіб, зокрема, на житло.

3. При складанні листів з рекомендаціями та роз’ясненнями суворо дотримуватися норм діючого законодавства та не допускати розширеного трактування положень нормативно-правових актів.

4. Скасувати Постанову КМУ від 04.03.2015 № 79, якою запровадженні перевірки місця

проживання переселенців та проставлення відмітки про реєстрації проживання у довідках про взяття на облік.

5. Розробити Порядок нарахування та перерахунку призначеної щомісячної адресної допомоги, який би містив чіткі алгоритми, розрахунки (призначення, зменшення, збільшення) розміру щомісячної адресної допомоги

6. Періодично проводити оцінку та переглядати критерії уразливості груп переселенців, яким надається гуманітарна допомога

7. Забезпечення населених пунктів, що розташовані в безпосередній близькості до лінії зіткнення, транспортним сполученням, регулярними поставками товарів та гуманітарної допомоги, можливістю отримувати медичні послуги (*Інформаційний портал Харківської правозахисної групи (<http://www.khpg.org/index.php?id=1443897737>). – 2015. – 3.10).*

М. Хавронюк, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ

З 2017 року олігархи не зможуть більше мати «кишенькові партії»

Прийнятий Верховною Радою закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції (№2123а) дозволить зменшити вплив великого бізнесу на політику завдяки державному фінансуванню політичних партій.

Так вважає директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ Микола Хавронюк.

«Нарешті ми маємо цілком європейський, одночасно узгоджений усіма основними політичними силами України і реальний в контексті його застосування закон, який суттєво, в разі зменшує можливий вплив бізнесу на внутрішню і зовнішню політику України», – сказав він у коментарі газеті «Львівська пошта».

М.Хавронюк висловив сподівання, що після того, як цей закон запрацює на повну силу

(а це має статися трохи більше ніж за рік, після 1 січня 2017 року, і має вплинути на чергові парламентські та президентські вибори) олігархи та інші мільярдери і мільйонери не зможуть більше мати «кишенькові» партії. Партії ж ставатимуть насправді політичними, а не «лідерськими», їх почнуть будувати на ідеологічних засадах.

Цей закон, зокрема:

1) значно обмежує розмір коштів, які можуть бути надані на підтримку політичної партії певними особами;

2) містить конкретний і великий перелік осіб – юридичних та фізичних, – які взагалі не мають права матеріально підтримувати політичні партії;

3) встановлює обов’язок партій здійснювати за чіткими правилами систематичний аудит – внутрішній та зовнішній, а також звітувати;

4) встановлює суб'єктів і порядок здійснення жорсткого контролю за надходженням партіям коштів та їх витрачанням;

5) передбачає адміністративну та кримінальну (у т.ч. у вигляді спеціальної конфіскації незаконно наданих коштів) відповідальність як за незаконне надання коштів, так і за порушення порядку звітування тощо.

Частково він починає діяти – в частині запровадження щорічного державного фінансування статутної діяльності політичних партій – з 1 січня 2017 року, частково – в частині подання партіями звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру – з 1 січня 2016 року, частково – з дня початку діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (прогноз – листопад-грудень 2015 р.), а врешті положень – з наступного дня після опублікування, тобто вже у жовтні-листопаді 2015 року.

«Є політична воля і бажання великої частини політикуму, громадськості, міжнародних організацій та держав ЄС і США контролювати процес втілення, імплементації цього закону. Для цього найближчим часом спільними зусиллями будуть розроблятися необхідні підзаконні акти, здійснюватися необхідне інституційне забезпечення», – додав Микола Хавронюк.

Як відомо, 8 жовтня Верховна Рада ухвалила закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції (№2123а).

Законом встановлюється державне фінансування політичних партій. Визначається, що за рахунок коштів державного бюджету України фінансується статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах народних депутатів, виборах президента України і місцевих виборах, а також відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

Встановлюється, що партія має право на отримання державного фінансування її статутної діяльності, якщо на останніх чергових

або позачергових виборах народних депутатів її виборчий список кандидатів у народні депутати у загальнодержавному виборчому окрузі отримав не менше 3% дійсних голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі.

Кошти, виділені з держбюджету на фінансування статутної діяльності партій, перераховуються на зазначені рахунки політичних партій у розмірі 25% загального розміру щорічного державного фінансування для кожної політичної партії на початку кожного кварталу.

Крім того, законом, зокрема, визначається, що не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій, серед іншого, державними та комунальними підприємствами, установами і організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше 10% статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам або кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до закону «Про запобігання корупції».

Визначається, що партія, яка була суб'єктом виборчого процесу на виборах президента України, виборах народних депутатів або брала участь у чергових чи позачергових місцевих виборах, а також партія, яка отримує державне фінансування, зобов'язана пройти зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в рік, наступний за роком проведення таких виборів чи отримання державного фінансування.

Крім того, законом у Кодексі про адміністративні правопорушення та у Кримінальному кодексі України, зокрема, встановлюються штрафи за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, а також за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Кабінет міністрів України має під час підготовки проекту закону «Про Державний

бюджет України на 2017 рік» передбачити фінансування у повному обсязі заходів, передбачених цим законом (ЦППР (<http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/2043-z-2017-roku-oliharkhy-ne-zmozhut-bilshe-maty-kyshenkovi-partii-mkhavroniuk.html>)). – 2015. – 14.10).

org.ua/protydiia-koruptsii/2043-z-2017-roku-oliharkhy-ne-zmozhut-bilshe-maty-kyshenkovi-partii-mkhavroniuk.html). – 2015. – 14.10).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Шаповал, LV.ua: О бедной Конституции замолвим слово

Раньше писал, что давно начавшиеся в стране конституционные чудеса продолжились в процессе подготовки изменений в Основной Закон. На словах, посвященных, в частности, децентрализации власти. При этом чудным выглядит не только содержание таких изменений.

Указом президента в марте текущего года был утвержден состав конституционной комиссии. По своему статусу, способу формирования, задачам, а также численному и, в определенной степени, персональному составу эта комиссия выглядит преемником конституционного совета и конституционной ассамблеи, созданных соответственно в 2007 и 2012 годах. В общем, в духе старых лозунгов: «каждому президенту – по конституции!». Но если в случаях конституционного совета и конституционной ассамблеи имела место довольно откровенная имитация президентами процесса, то сегодня можно говорить об определенных подвижках, что настораживает.

В этой связи ограничусь риторическим вопросом: действующий президент может хотеть уменьшения или приращения своей власти? В любом случае, нынешняя конституционная комиссия, по моему убеждению, создана ненадлежащим в общественно-политическом смысле субъектом.

Конечно, президент уполномочен инициировать внесение изменений в Конституцию. Конечно, на данный момент он пользуется организованной поддержкой в парламенте, хотя оставим без оценки политическое качество этой поддержки. Однако, принимать решение о внесении любых изменений в Конституцию уполномочен не президент, а парламент. Именно в парламенте как представительном органе

должна формироваться сознательная (а не навязанная либо импульсивная, как это нередко происходит при голосовании в Верховной Раде) коллективная воля относительно конституционных изменений, которая будет хотя бы формально отражать не только условную позицию всего народа, но и точки зрения его разных частей.

Такой подход не является проявлением политического идеализма или наивности. Он предполагает элементарное понимание социальной роли и значения Основного Закона, требует умения и терпения и крайне необходим, учитывая уровень доверия общества к политикам и между самими политиками. Иначе снова будем стенать и что-то придумывать по поводу легитимности конституционных изменений. Не снимается и вопрос, а может ли власть, учитывая уровень её сегодняшней поддержки в обществе, инициировать и вносить изменения в Конституцию? Ответ на вопрос о том, не расшатаны ли такие инициативы власти и без того шаткое состояние общества, уже получен.

Поэтому официальный процесс разработки принципиальных изменений в Конституцию должен проходить исключительно в парламенте и создаваемых им органах. Если помечтать, то эту работу может осуществить и созданный на основе специального закона (а не указа) орган, члены которого будут в тот или иной способ избраны – учредительное собрание. Хотя прекрасно понимаю, что при нынешней расстановке политических сил в Верховной Раде и вне её такой процесс пока что невозможен. Но, как писал Шекспир, ничто не вечно под Луной. Тем более в отечественной общественно-политической среде.

В свою очередь, то участие, которое принимали и принимают в работе нынешней

конституційної комісії окремі народні депутати, можна визначити як ритуальне. А роль голови парламенту як керівника допоміжного органу при президенті, якою визначена комісія, навіть з урахуванням людського фактора, виглядає, як мінімум, політичною пікантною. При цьому вспливають в пам'яті терзання одного з його предшественників, який утверджував себе як «не першого, але і не другого».

Як і в випадках конституційної ради і конституційної ассамблеї, в склад сучасної конституційної комісії було призначено надмірну кількість людей, безсумнісно гідних і помітних в своїй професії або по своїх посадах. Але переважна більшість з них ніколи не мала стосунку до безпосередньої підготовки конституційного тексту або до професійної роботи по його реалізації.

Конечно, у нас буває думка, що підготовка Конституції сродни футболу, в якій вміють грати як би всі. Але практика це перевіряє. Наприклад, підготовлені таким чином і прийняті в грудні 2004 року конституційні зміни, згідно яких країна формально живе і сьогодні, політично і юридично істотно пошкодили Основний Закон, про що не раз різними словами говорили різні вітчизняні і зарубіжні аналітики.

Проблему якості запропонованих сьогодні конституційних змін могли спробувати вирішити технічно, якщо б була створена одна нечисленна робоча група конституційної комісії, що складається з юристів з належними спеціальними знаннями і досвідом. Вони б підготували проект або проекти. Так було зроблено в 1994-1996 роках, так слід зробити в перспективі, коли конституційна комісія буде створена парламентом. Але нинішню комісію по прикладу конституційної ассамблеї 2012 року розділили на групи, які по чисельності і особистому складу є зменшеними в порівнянні з виробництвом комісії і не виглядають ефективними для вирішення поставлених

завдань. К тому ж не можна вважати нормальним, коли реформуванням конституційних основ судової влади займаються діючі судді разом з добре розуміючими їх адвокатами, фактично попутно перебуваючи і на інших посадах.

Звідси виникають підкріплені знаннями думки, що нинішній конституційній комісії відводиться роль засобу одобрити підготовлені за її межами ключові для влади положення тексту конституційних змін в частині децентралізації і судової системи.

Як говориться, ждите (або вже дочекались?) нагород і призначень. І впевнений, що виділення в складі комісії групи, яку зобов'язали розробляти об'єктивно найбільш суспільно важливі зміни в розділ Конституції про права і свободи людини і громадянина, є в першу чергу прийомом відволікти увагу від головного. Якщо не вірите, слідкуйте за справами.

Загальну картину не змінює наявність в складі сучасної конституційної комісії людей, які ніяк не виглядають адекватними діючій владі, адже подібний «технологічний» підхід був застосований і при формуванні конституційної ассамблеї в 2012 році. Крім того, рішення про безпосереднє участь в комісії іноземних спостерігачів і консультантів є неоднозначною новітністю. Неужели комплекс гострої політичної неповноцінності!? Правда, двоє з таких консультантів стали потім двома з трьох експертів, які склали висновок Венеціанської комісії по змісту конституційних змін про децентралізацію. Ну, тоді можна частково зрозуміти і простити.

Чудеса, пов'язані з спробами впровадити децентралізацію, відбулися в самому парламенті, голова якого продовжив попередню сесію на тривалий термін. Метою такого продовження було, зокрема, скоротити по часу парламентські процедури внесення конституційних змін. Це призводить до думки про те, що з метою уникнути надмірної карикатурності в роботі парламенту в нашому

Основном Законе, следуя примеру многих других стран, необходимо указать конкретные сроки очередных сессий. Мало сомнений, что провайдеры предложенных конституционных изменений поначалу посчитали возможным провести два соответствующих голосования в парламенте в конце августа и где-нибудь в начале осени. Но это означает их нежелание понимать смысл положений Конституции о порядке внесения в неё изменений.

Азбучной истиной является то, что значимость Основного Закона предполагает максимально выдержанный во всех смыслах подход к внесению в него изменений. В частности, это тот случай, когда надо строго следовать латинской сентенции *festina lente*. Юристы говорят о жесткости, трудноизменяемости конституций. Хорошо помню как в январе 1996г. трое из членов рабочей группы тогдашней конституционной комиссии, среди которых был и автор этих слов, чуть ли не на коленях завершали работу над текстом проекта Конституции, уже одобренного комиссией. Так вот, сначала написали, что второе голосование в парламенте о конкретных конституционных изменениях должно иметь место в его следующий созыв. Затем смягчили позицию и решили, что второе такое голосование будет проводиться не ранее чем через шесть месяцев после первого. Но в итоге еще больше упростили текст, который и стал частью Конституции, наивно полагая, что второй раз голосовать за изменения на следующей очередной сессии парламента будет равно такому голосованию минимум через шесть месяцев после первого

голосования, и никто не будет что-то здесь придумывать. Как видим, придумывают.

Чудными были действия, наблюдавшиеся в парламенте 31 августа. Оставив в стороне соображения о политических смыслах этих действий, отмечу, что тут не обошлось без грубых нарушений установленного законом порядка обсуждения в парламенте вопроса о внесении конституционных изменений.

Тех, кто глубже интересуется это темой, адресую за подробностями к статьям 30 и 149 закона о регламенте парламента. Хотя понимаю, что нас давно приучают индифферентно относиться к подобным нарушениям. Но неужели можно удовлетворяться тем, что в «правовом государстве» нарушен всего только законодательно установленный порядок внесения изменений в Конституцию?

Как бы там ни было, любые изменения к Основному Закону объективно связаны с реализацией нашей политики. Но они не предназначены служить средствами осуществления внешней политики, которая к тому же не воспринимается как абсолютно наша политика. Иначе Украина рискует стать в одну логическую цепочку с европейской страной Боснией и Герцеговиной, где конституция была разработана с активным участием международных посредников в ходе урегулирования длительного вооруженного конфликта. Более того, эта конституция является одним из приложений к соглашению, подписанному по результатам такого урегулирования. Неужели это наша дорога? (*LB.ua* (http://lb.ua/news/2015/09/28/317118_bednoy_konstitutsii_zamolvim_slovo.html). – 2015. – 28.09).

П. Коваленко, The Sumy Times: Изменения в Конституцию: критика подходов

18.09.2015 в Национальном университете «Киево-Могилянская академия» состоялось общественное обсуждение проекта изменений в Конституцию Украины в части правосудия, утвержденного конституционной комиссией. Следует отметить, что такому важному событию, как обсуждение внесения изменений в основной закон государства, было уделено очень мало времени, в связи с чем участники обсуждения не смогли в полном объеме осуществить обмен взглядами, замечаниями, впечатлениями от проекта изменений и самое главное – детально проанализировать и рассмотреть спорные вопросы, изложенные в указанном проекте, на которые в первую очередь необходимо обратить внимание судейскому корпусу.

Прежде всего необходимо отметить, что некоторые предложенные изменения в Конституцию Украины являются нечеткими и такими, которые могут трактоваться в зависимости от той или иной ситуации, в том числе и политической, что в дальнейшем дает основания для принятия новых законодательных актов, осуществление бюджетных расходов влияния на судейский корпус.

«Другие дела»

Согласно изменениям, предложенным в Конституцию Украины в раздел VIII Правосудие ч. 2ст.124 Конституции Украины, изложены в следующей редакции: «Юрисдикция судов распространяется на споры о правах и обязанностях лица и любое уголовное обвинение. В предусмотренных законом случаях суды рассматривают и другие дела».

Анализируя указанные изменения, следует обратить внимание на то, что означает словосочетание «другие дела»? Что имела в виду Конституционная комиссия в этом случае непонятно, учитывая то, что административную юстицию выделено в отдельную часть ст.125 Конституции, которая устанавливает, что в целях защиты прав и свобод личности в сфере публично-правовых отношений действуют

административные суды. В свою очередь, Конституционный суд Украины, как было высказано представителями Конституционной комиссии при обсуждении, вообще выделено в отдельный орган, который не осуществляет судопроизводство и считается судом номинально. Итак, вопрос, что есть «другими делами», которые может рассматривать суд, остается открытым. Однако, принимая во внимание действующую редакцию ч. 1 ст. 124 Конституции Украины, юрисдикция судов распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве. В связи с чем нуждается в изменениях указана четкая норма основного закона, ответы Конституционная комиссия при обсуждении не предоставила.

Что означает термин «могут»?

Согласно предлагаемым изменениям, ч. 2ст.125 Конституции Украины изложены следующим образом: «по закону могут действовать высшие специализированные суды». Опять возникает вопрос, что означает термин «могут»? В действующей редакции указанной нормы Конституции указано, что высшими судебными органами специализированных судов являются соответствующие высшие суды. Аналогичная норма закреплена в п. 3 ч. 2-3 ст. 17 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», новой редакции от 01.04.2015, а именно, что в систему судов общей юрисдикции входят высшие специализированные суды. Высшими судебными органами специализированных судов являются соответствующие высшие специализированные суды.

Анализируя проект таких изменений, сразу возникает впечатление, что последние являются основой для возможной судебной реформы, направленной на изменение системы судов общей юрисдикции. И так же возникает вопрос – зачем? Целесообразность таких изменений, во время общественного обсуждения, к сожалению, комиссия также не объяснила.

Апелляционные суды

Следующая непонятна позиция Конституционной комиссии заключается в исключении из основного Закона государства такой составляющей системы судов общей юрисдикции, как апелляционные суды. Так, в предложенных изменениях, ч. 3 ст.125 действующей Конституции определяет, что в соответствии с законом деятельность апелляционных и местных судов исключена. Такие изменения идут в разрез с п. 1-2 ст. 17 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей». Фактически, выше указанными изменениями официального статуса и неизменности закрепленных в основном законе государства приобретают Верховный суд Украины, а также административные суды. В свою очередь, местные и апелляционные суды в системе судов, согласно возможными изменениями в Конституцию, не входят.

Продолжая тему о апелляционной инстанции, стоит остановиться на том, что действующей Конституцией, в частности п. 8 ч. 1 ст. 129 одной из основ судопроизводства является обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решения суда, кроме случаев, установленных законом. В предложенных изменениях соответствующая основа также будет, однако несколько изменена и устанавливать обеспечение обжалования судебного решения в случаях и в порядке установленных законом и точка.

Итак, из приведенного можно сделать вывод, что правосудие в соответствии с предложенными изменениями, осуществляется исключительно судами, однако какими? Учитывая, что апелляционная инстанция предложенными изменениями к основному Закону Украины не предусмотрена, однако все законы и нормативно-правовые акты должны соответствовать Конституции Украины. Снова возникает вопрос – где, после рассмотрения судом первой инстанции, местным судом, кстати также исключен из Основного Закона, в соответствии с предложенными изменениями, можно обжаловать решения и кто такое решение примет. Вопрос, не устраивает Конституционную комиссию в действующей

редакции указанной нормы Конституции и целесообразность таких изменений, подробно обсуждался и остается открытым.

Ответственность судьи

Дальнейшие изменения, которые предложила Конституционная комиссия касающиеся ответственности судьи. Так, согласно предложенным изменениям в ст. 126 Конституции Украины определено, что судья не может быть привлечен к ответственности за принятое им судебное решение, за исключением совершения преступления или дисциплинарного проступка. Из указанных изменений следует, что основным законом государства будет исключен принцип неотвратимости ответственности в отношении судьи по административному проступку.

Кроме того, такие изменения будут влиять и на возможные последствия для гражданско-правовых отношений, в частности права на получение страхового возмещения. Так, одним из условий по договору страхования является представление определенного перечня документов, подтверждающих факт наступления страхового случая, среди которых чаще всего встречается постановление судьи о привлечении к административной ответственности. Учитывая то, что страховые договоры, как правило, являются договорами присоединения, страховые компании вряд ли будут вносить изменения в таких договоров, учитывая особый статус страхователя и освобождение законом последнего от административной ответственности вперед. При таких обстоятельствах, при составлении административного материала, судья должен с целью дальнейшего решения такого вопроса, целенаправленно не указывать свое место работы.

Следует также обратить внимание на то, что такое положение изменений в Конституцию исключает возможность направления Высшей квалификационной комиссией судей Украины рекомендации Высшему совету правосудия, о решении вопроса о внесении представления об увольнении судьи с должности на основании признания судьи виновным в совершении коррупционного правонарушения или

правонарушения, «связанного с коррупцией, что передбачено п.4 ч. 2 ст. 97 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей».

Еще одной реальной проблемой, которая может быть искусственно создано на основании предложенных изменений, ограниченное определение п. 5 ч. 4 ст. 126 Конституции.

Согласно действующей редакции указанной нормы, одним из оснований для освобождения судьи является нарушение присяги. Следует отметить, что ч. 2 ст. 97 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» встановлено 4 пункты, в каких случаях может быть принят вывод о направлении рекомендации в Высший совет юстиции для решения вопроса о внесении представления об увольнении судьи с должности на основании нарушения присяги. Однако, Конституционная комиссия, работая над изменениями в Основной закон государства якобы конкретизируя основание для освобождения судьи, представила на обозрение п. 3 ст. 126 Конституции Украины, в котором установлено, что судья может быть освобожден от должности за совершение дисциплинарного проступка, грубое или систематическое пренебрежение своими обязанностями – что несовместимо со статусом судьи или выявило его несоответствие занимаемой должности.

Так, в ч. 1 ст. 92 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» содержатся 14 пунктов, которые определяют понятие дисциплинарных проступков. В свою очередь, в ч. 1 ст. 97 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» определено бвидив дисциплинарных взысканий за совершение дисциплинарных проступков, 5 из которых не связаны с увольнением. Вместе с тем, учитывая, что Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей» должен соответствовать Конституции Украины, в случае одобрения предложенных изменений в указанную норму, за совершение дисциплинарного проступка будет предусмотрен только один вид дисциплинарного взыскания – увольнение.

Вторая часть изменений несет сама по себе оценочное понятие и не может подвергаться однозначному трактовке. Учитывая то, что основания для привлечения

судьи к дисциплинарной ответственности предусмотрены ст.92 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» достаточно четкими, большое желание внести изменения в Конституцию целесообразнее было бы определить, что судью может быть освобожден на основаниях, определенных Законом Украины «О судоустройстве и статусе судей». Именно это гарантировало бы судейскому корпусу обеспечения профессионального иммунитета, которого судья может быть лишен в процессе принятия новых законодательных актов.

Совет правосудия

Также произвели впечатление изменения в ст.131 Конституции Украины, в частности относительно возраста, с которого гражданин Украины может быть избран и назначен членом Высшего Совета правосудия, а именно весомый стаж работы в области права. Эта норма имеет оценочное понятие по возрасту и опыту работы лица в области права, однако для органа, решающего вопрос об освобождении судьи, было бы целесообразно четко определить возраст лица, влиять на принятие соответствующего решения.

Неоднозначной является и позиция изложена в изменениях ст.131 Конституции, которые определяют, что в соответствии с законом, в системе правосудия образуются органы и учреждения для обеспечения отбора судей, прокуроров, их профессиональной подготовки, оценки рассмотрения дел по их дисциплинарной ответственности, финансового и организационного обеспечения судов. Возникает вопрос, будут существовать такие органы, как Государственная судебная администрация Украины и ее территориальные органы, Высшая Квалификационная комиссия судей Украины и Высший совет правосудия, которой, кстати, в предложенных изменениях посвящено значительное количество частей в ст.131 Конституции. Дополнительные органы имела в виду Конституционная комиссия на общественном обсуждении освещены не было. Изменения по созданию других органов, которые бы дублировали соответствующие функции уже имеющихся в системе правосудия, могут привести исключительно к

разрушению стабильности в системе, а также к другим негативным явлениям, в частности давления в любой способ на судейский корпус, лишних бюджетных расходов и тому подобное.

Приоритетный статус

По изменениям, предложенным к 149 Конституции Украины, также интересна позиция Конституционной комиссии в части, судья Конституционного Суда Украины не может быть без согласия Конституционного суда Украины задержан или содержаться под стражей. Такая позиция, безусловно, оказывает статуса судьи Конституционного суда приоритетное значение по сравнению с другими судьями в сегодняшней судейской иерархии и одновременно создает впечатление, что может взорваться доверие в судебной системе. Такими изменениями фактически на законодательном уровне закрепляется конфликт интересов, когда негативную ситуацию с судьей Конституционного суда Украины, решает сам коллектив, в котором работает судья, тогда как относительно других судей соответствующие

вопросы будут решаться независимым органом Высшим Советом Правосудия.

Вывод

Стоит отметить, что в предложенных изменениях Конституционной комиссии есть некоторые положительные тенденции, однако большая часть изменений непонятна и сегодня обязательно требует тщательного общественного обсуждения, с которого, прежде всего, необходимо было бы и начать соответствующую работу, но, к сожалению, приоритеты были расставлены иначе.

Указанная мнение специалистов в области права неоднократно высказывалась во время общественного обсуждения, в связи с чем есть основания полагать, что в дальнейшем, в процессе работы над ошибками, перед внесением и разработкой изменений в Основной Закон, обсуждение будет более масштабный характер, что позволит предотвратить образование значительного количества ошибок в первоочередном государственном документе (*The Sumy Times* (<http://sumy-times.net/blogs/kovalenko/1035/>). – 2015. – 8.10).

М. Ясинская, ЮрЛига:

Почему не все адвокаты поддерживают монополию?

15 октября в Комитете Верховной Рады по вопросам правовой политики и правосудия состоялся круглый стол на тему «Состояние и перспективы реформирования адвокатуры в Украине».

Открывая заседание, заместитель главы Комитета Сергей Алексеев отметил, что «реформирование судебной системы без реформирования адвокатуры – неполноценно и невозможно, потому что предоставление адвокатских услуг – это реализация конституционного права граждан на их защиту, представительство в судебном процессе». Сейчас остро стоит круг вопросов, определенный Указом Президента «О Стратегии реформирования судостроительства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015 – 2020 годы». Основные направления, по которым будет осуществлена

реформа адвокатуры, определены в пункте 5.6 Стратегии. Стоит ожидать: повышения требований к адвокатской деятельности, поскольку доступ к профессии должны иметь профессионалы, усложнение квалификационного экзамена, который будет состоять из теоретической части и части, сдающейся после прохождения практики. А главным, по мнению С. Алексеева является вопрос гарантий адвокатской деятельности, на которых основана состязательность в процессе. Также требует расширения понятие адвокатской тайны, ответственности за ее нарушение. Должны быть реформированы органы адвокатского самоуправления – необходимо обеспечить баланс между квалификационной и дисциплинарной комиссией. Также он настаивает на введении института страхования адвокатской деятельности.

Заместитель главы Союза юристов Украины Екатерина Коваль, комментируя европейские обязательства Украины, отметила, что сегодня в очередной раз встала необходимость предложить очередной законопроект об адвокатуре и адвокатской деятельности, который бы учел теперешнее состояние украинской адвокатуры и реальные вызовы для ее становления как европейской правозащитной институции в украинском социальном пространстве. Юрист пояснила: «Адвокатура Украины выбрала европейский путь развития и поступательно должна двигаться вперед. Для реформы необходима интеллектуальная консолидация всей адвокатской общности». Она отметила, что согласно Стратегии реформирование судостройства и смежных институтов будет проводиться в 2 этапа:

1) безотлагательное обновление законодательства, направленное на возобновление доверия к судебной власти и смежных правовых институтов;

2) системные изменения законодательства, в том числе, изменение Конституции, и комплексное построение институциональных возможностей соответствующих правовых институтов.

Е. Коваль отметила, что хотя на сайте Совета по вопросам судебной реформы именно Национальная ассоциация адвокатов Украины определена институциональным координатором исполнения Плана мероприятий по вопросам реформирования адвокатуры, до сих пор не был обсужден план действий по реализации стратегии на общенациональном уровне. По ее словам, НААУ и Совет адвокатов Украины должны были обеспечить и в 2-месячный срок обнародовать годовой план действий по реализации Стратегии. «Отсутствие осознания назревших изменений, отсутствие мотивации и несистемность работы НААУ приведет к тому, что адвокатура опять окажется в хвосте реформы. Необходимо срочно разработать концепцию реформирования адвокатуры. На первом этапе необходимо разработать и принять программу реформирования, определить конкретные мероприятия, термины их исполнения, исполнителей, внести

изменения в законодательство в соответствии с общепризнанными международными нормами и стандартами. На втором этапе должны происходить основные институциональные преобразования. На третьем, заключительном, этапе необходимо обеспечить нормативно-правовое и научно-методическое сопровождение», – считает Е. Коваль. Она также отметила, что 4 законопроекта, которые были внесены в парламент, не соответствуют современным требованиям развития.

Комментируя вопрос постепенного внедрения адвокатской монополии (путем внесения изменений в Конституцию) Е. Коваль отметила, что одновременно в Законе об адвокатуре может быть установлена полная унификация. По ее словам, дискуссия между адвокатами и юристами заключалась в том, что унификацию не поддерживает классическая адвокатура.

Е. Коваль предложила следующие механизмы реализации Стратегии:

1. В кратчайшие сроки построить профессиональную национальную ассоциацию адвокатов Украины как гаранта независимости и профессиональной свободы каждого адвоката.

2. Присоединение к общему кодексу правил для адвокатов стран европейского сообщества.

3. Закрепление в Конституции и законах общественного значения, роли и места адвокатуры в правовом государстве.

4. Обеспечение законодательного определения государством основных положений о роли адвокатов, принятых Конгрессом ООН по предотвращению преступлений.

5. Обеспечение реального влияния органов адвокатского сообщества на формирование государственных целевых программ в отрасли права и построение правового государства.

6. Обеспечение на законодательном уровне учета предложений адвокатов при реформировании уголовной юстиции, процесса, реального процессуального равенства сторон и т. д.

7. Разработка и обсуждение в регионах стратегических направлений развития и деятельности НААУ на текущий год, презентация стратегии развития НААУ на следующий период.

8. Обеспечение реальных полномочий региональных органов самоуправления.

«Все дороги ведут в парламент, поэтому необходимо наладить коммуникацию между профессиональным сообществом и профильным комитетом. Насколько я помню, ни по одному из законопроектов НААУ не предоставила своего заключения. Последнее заседание при участии НААУ касалось рассмотрения законопроекта о мантиях. Я считаю, что позиция Совета адвокатов Украины относительно реформирования адвокатуры должна быть выражена публично», – заявила Е. Коваль. По ее мнению, миссия НААУ по представительству адвокатуры не выполнена, а последний Съезд лишь подтвердил разбалансированность адвокатуры и нежелание НААУ объединять адвокатов разных регионов, даже если они имеют разные взгляды на профессиональное будущее. Также Е. Коваль считает, что «холодная война» между НААУ и системой бесплатной правовой помощи требует срочного урегулирования, ведь «критикуя БПП, Ассоциация забывает, что критикует своих членов».

В свою очередь, Председатель ВКДКА Александр Дроздов отметил, что существует консолидированный законопроект, утвержденный одесским Съездом адвокатов Украины, который и был направлен органам власти. В дальнейшем этот законопроект был доработан и поддержан рядом народных депутатов, а его предложения готовы для внедрения. Он заявил, что сегодня не идет речь о монополии адвокатов ни в проекте Конституции, ни в законе: «Речь идет о том, что представительство в судах и защита от обвинения осуществляется исключительно адвокатами. Предусмотрено поэтапное внедрение, что не должно создать проблем в адвокатуре». По словам А. Дроздова предложения одобренного одесским съездом законопроекта созвучны со Стратегией Президента: совершенствуется понятие конфликта интересов, облегчается доступ к профессии, отменяется стажировка, совершенствуется институт помощника адвоката, расширяются виды адвокатской деятельности, предоставляется исключительное право на представительство в судах. «Сегодня мы должны думать о том, как обеспечить

адвоката работой, поэтому стоит обратить внимание на вопрос осуществления медиации, фидуциарной деятельности. Адвокаты, работающие в разных сферах должны быть обеспечены возможностью предоставлять такого вида помощь», – считает А. Дроздов.

Президент Ассоциации юристов Украины Денис Бугай отметив, что сейчас обсуждаются две формы представительства в судах – «полная» и «частичная», – настаивает на полном представительстве, как наиболее эффективном. Он считает, что сообщество, состоящее из более 25 тыс. адвокатов, и эффективная система бесплатной правовой помощи готовы к адвокатской монополии. В то же время, важным остается вопрос унификации профессионального доступа практикующих юристов в адвокатуру.

Отметим, на рассмотрении в Комитете по вопросам правовой политики и правосудия находится 5 законопроектов относительно адвокатуры:

– «О внесении изменений в Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» относительно мер правовой защиты адвокатов» (№ 1194 от 02.12.2014 года);

– «О внесении изменений в Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» относительно статуса и гарантий адвокатской деятельности и формирования органов адвокатского самоуправления» (№ 1794 от 19.01.2015 года);

– «О внесении изменений в Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» и некоторые другие законодательные акты Украины относительно статуса и гарантий адвокатской деятельности и формирования и работы органов адвокатского самоуправления» (№ 1794-1 от 04.02.2015 года);

– «О внесении изменений в Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» (№ 2270 от 02.03.2015 года);

– «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно обязательного страхования профессиональной ответственности адвоката» (№ 2298а от 06.07.2015 года) (*ЮрЛуга* (<http://jurliga.ligazakon.ua/news/2015/10/19/135830.htm>). – 2015. – 19.10).

К. Пешко, Главком: Покушение на люстрацию. Место действия – Конституционный суд

Конституционный суд продолжил рассмотрение дела о конституционности отдельных положений закона «Об очищении власти». После признания исследования материалов дела в устном слушании завершенными, суд перейдет к закрытой части заседания. Некоторые депутаты и общественные активисты не исключают, что в итоге КС, в котором часть судей также должны быть люстрированы, признает документ неконституционным и вернет чиновникам времен Януковича возможность занимать государственные должности.

Закон «Об очищении власти» принимался в сентябре прошлого года с трудом и «всем миром»: тогда еще спикер Верховной Рады Александр Турчинов несколько раз ставил его на голосование, активисты перекрывали улицу Грушевского и жгли покрышки у стен парламента. С началом действия закона сопротивление со стороны тех, кто подпадал под люстрацию, только усилилось. Массово свою отставку начали оспаривать в судах сотрудники прокуратуры. Эстафету подхватили СБУ, налоговики и другие госслужащие. Бойкот поддержали и сами судьи.

По данным «Общественного люстрационного комитета», с момента вступления в силу закона в Украине были официально люстрированы более 700 высокопоставленных чиновников, которые в течение десяти лет не могут возвращаться на госслужбу. Но до сих пор в системе исполнительной власти остается немалое количество людей, так или иначе причастных к коррупционному режиму беглого экс-президента, готовых и дальше служить системе. К тому же, к поиску лазеек, как оставить «нужные кадры» на местах, уже подключилась... новая власть.

Напомним, люстрационный закон, который вступил в середине октября 2014 года, предусматривает, в том числе, увольнение из государственной службы и запрет занимать государственные должности для руководителей министерств и ведомств времен президентства

Януковича. А также – ряда других лиц, замешанных в преступлениях или участии в силовых акциях против Майдана.

В КСУ практически сразу же обратился Верховный суд Украины. Органом было подано два представления – в ноябре 2014 года и в марте 2015-го. Они касались вопроса соответствия нормам Конституции (неконституционности) пункта 6 части первой, пунктов 2, 13 части второй, части третьей статьи 3, а также части третьей статьи 1, пунктов 7, 8, 9 части первой, пункта 4 части второй статьи 3, пункта 2 заключительных и переходных положений закона.

Также – в январе 2015-го – со своей стороны представление в Конституционный суд подали 47 народных депутатов (Левочкин, Мирошниченко, Кивалов, Бойко, Рабинович, Шуфрич, Королевская, Колесников и т.д.). По вопросам неконституционности части третьей, шестой статьи 1, части первой, второй, третьей, четвертой, восьмой статьи 3, пункта 2 части пятой статьи 5, пункта 2 заключительных и переходных положений.

Все три представления были объединены КСУ в одно конституционное производство.

Верховный суд поднимает вопрос о конституционности положений закона, касающихся запрета для определенных лиц, в отношении которых осуществляется люстрация, в течение 10 лет занимать должности. Речь идет о лицах, которые занимали совокупно не менее одного года в период с 25 февраля 2010 года по 22 февраля 2014 года должности члена ВСЮ (кроме председателя Верховного суда Украины), члена Высшей квалификационной комиссии судей Украины, председателя Государственной судебной администрации Украины, его первого заместителя. Указанный запрет применяется к лицам, которые занимали эти же должности в период с 21 ноября 2013 года по 22 февраля 2014 года и не были освобождены в этот период по собственному желанию. Кроме того, оспариваются положения данного закона о запрете занимать должности для судей,

которые вынесли решения против участников Евромайдана.

В представлении народных депутатов речь идет о конституционности положений закона о запрете занимать должности для лиц, которые в течение не менее одного года в период с 25 февраля 2010 года по 22 февраля 2014 года занимали должности президента, премьер-министра Украины, членов правительства, главы НБУ, руководителей силовых структур, главы Администрации президента. В то же время депутаты обжаловали аналогичный запрет в отношении лиц, занимающих указанные руководящие должности в органах власти в период с 21 ноября 2013 года по 22 февраля 2014 года, а также работников правоохранительных органов, следователей, оперативных работников, работников органов прокуратуры, которые принимали участие в задержании лиц, освобожденных от уголовной или административной ответственности в соответствии с законами об амнистии, составляли на них рапорты и протоколы об административном правонарушении.

Прошрое заседание КСУ по этому вопросу состоялось полгода назад – 16 апреля.

Тогда суд отложил рассмотрение данного дела на неопределенный срок. С ходатайством о переносе слушания обратился народный депутат от «Народного фронта» Леонид Емец.

Как известно, в Раду был внесен законопроект о внесении изменений в люстрационный закон. Он учитывал замечания и предложения госорганов, ответственных за проведение проверки, и приводил закон в соответствие к международным стандартам с учетом рекомендаций Венецианской комиссии.

«Пока этот проект не будет рассмотрен парламентом, нет смысла продолжать рассмотрение этого вопроса в КСУ», – считает Емец. Однако заседание было назначено, и депутата, который курирует вопрос люстрации от ВР, вовремя оповестить об этом забыли.

По словам политика, у сторонников люстрации сильная правовая позиция, которая, в том числе, касается того факта, что у части судей, которые ведут заседание, есть конфликт интересов. Они сами попадают под люстрацию

и согласно закону «О борьбе с коррупцией» не имеют права рассматривать этот вопрос. «Они обязаны подать заявления о самоотводе. Если не сделают этого на заседании – это будет нарушение закона», – отметил он.

В пользу того, что действующий КСУ не может оценивать конституционность очищения власти, уже высказался и премьер-министр Арсений Яценюк. О том, что 8 членов суда подлежат люстрации, он заявил на недавнем заседании Кабмина.

Согласно сообщениям активистов, под люстрацию подпадают:

- Юрий Баулин, председатель Конституционного суда;
- Василий Бринцев, судья Конституционного суда;
- Сергей Вдовиченко, судья Конституционного суда;
- Михаил Гультай, судья Конституционного суда;
- Михаил Запорожец, судья Конституционного суда;
- Александр Пасенюк, судья Конституционного суда;
- Олег Сергейчук, судья Конституционного суда;
- Наталья Шаптала, судья Конституционного суда.

Однако, как отметил Емец, тот факт, что Конституционный суд состоит почти на половину из людей, «которые в свое время незаконно вернули полномочия» Януковичу, может сыграть «злую шутку». «Эти люди способны на незаконные вещи», – считает нардеп.

К тому же, у люстраторов возник вопрос, связанный со «своевременностью» возвращения Конституционного суда к рассмотрению закона «Об очищении власти».

Во-первых, буквально накануне директор Департамента по вопросам люстрации Минюста Татьяна Козаченко сообщила, что под «очищение» попадает 42% служащих центрального аппарата Государственной фискальной службы. «Удивительным является совпадение, что назначение заседания КС произошло сразу после проверки в ГФС,

где было выявлено большое количество людей, незаконно пребывающих на своих должностях», – отметила Козаченко в разговоре с «Главкомом».

Как ранее писала чиновница у себя в Фейсбуке, сегодня катастрофически не хватает «своих», «проверенных в грязных делах» людей на должностях в исполнительной власти. «Им нужно вернуть таких людей на должности, а закон мешает. И что грустно, он мешает уже новой власти, которая назначила возглавлять налоговую столицы, милицию столицы и прокуратуру столицы лиц, подпадающих под люстрацию», – отметила она. Речь шла о начальнике ГУ УМВД в Киеве Александре Терещуке, и.о. прокурора Киева Олеге Валендюке и руководителе Киевской налоговой Людмиле Демченко. Интересно, но все в тот же день, 22 октября, уже Окружной административный суд Киева должен начать рассмотрение дела о правомерности занятия должности Демченко.

Всего, как отчиталась Козаченко, было проверено 344 чиновников центрального офиса ГФС. 76 из них не имеют права пребывать на своих должностях. А 66 подпадают под критерии части первой статьи 3 закона «Об очищении власти» (где предусматривается автоматическая люстрация для лиц, которые совокупно в период с 25 февраля 2010 года по 22 февраля 2014 года занимали ряд должностей). То есть они должны были быть уволены автоматически – на протяжении 10 дней с момента вступления закона в силу. Кроме Демченко под «чистку» попали руководители департаментов налогообложения юридических лиц и физических лиц, организации таможенного контроля и правовой департамент, главы таможен Днепропетровской, Полтавской, Тернопольской и Кировоградской областей.

Ранее «Общественный люстрационный комитет» уже признавал ГФС одним из крупнейших саботажников закона о люстрации. Премьер Яценюк на недавнем заседании правительства также уже призвал уволить половину «верхушки» фискальной службы. В случае не выполнения закона, Минюст не

исключил привлечение к дисциплинарной ответственности – вплоть до увольнения – главы ГФС Романа Насирова.

Во-вторых, активные противники люстрации «засели» не только в ГФС, но и в судебном корпусе. «Два года с начала Майдана прошло – ни один судья не люстрирован, начиная от Киреева (судья, посадивший Тимошенко, – «Главком»), и заканчивая теми, кто выносил репрессивные решения людям на Майдане», – отметила в разговоре с «Главкомом» Татьяна Козаченко.

Однако Венецинка получила два варианта изменений. Один – от Администрации президента – предусматривает переаттестацию всех судей, включая проведение нового конкурса на должности уволенных судей. Второй – от общественности и отдельных народных депутатов – предполагает увольнение всех судей с назначением новых по такому же конкурсу.

«Конституционная комиссия при АП отправила в Венецианку косметическую реформу, – считает Козаченко. – Там идет речь о пенсионном возрасте, увеличении опыта работы, возрастном цензе. Но все эти предложенные изменения никоим образом не повлияют на качественный состав суда. Это все равно, что не создавать патрульную службу полиции, а взять имеющееся ГАИ, тех же ГАИшников в полном составе переаттестовать, а тех, кто не сдаст переаттестацию, отправить на повышение квалификации, и потом снова выпустить на дороги. Когда был Янукович, судьи назначались президентом и через личные собеседования с Портновым. Эта система прогнила. И нам хотят оставить весь «качественный» состав суда, чтобы у нас, вообще, не было шансов на суд в этой стране».

В-третьих, на повестку дня вопрос о признании неконституционными ряда статей закона «Об очищении власти» вернулся как раз в канун местных выборов.

После выборов, как уже предрекают активисты, начнется передел должностей на местном уровне. И многим избранным депутатам местных советов и мэрам нужно будет вернуть к власти ряд людей, «которые

были у системы, но имеют запрет доступа к госслужбе».

Вопросы вызывает также тот факт, что на прошлом заседании Министерство юстиции подавало ходатайство о включение его в рассмотрение дела как сторону – субъекта. Но, как отметила Козаченко, несмотря на то, что по закону Минюст является субъектом, который обеспечивает порядок проведения проверки и определяет правовую политику в стране, Конституционный суд в удовлетворении этого ходатайства ведомству отказал. Правда, привлек общественный совет при министерстве, который не является юристом и не обладает субъектностью с точки зрения судебного производства.

Депутаты, занимающиеся вопросами люстрации, допускают, что КСУ может в итоге стать на сторону оппонентов люстрации. «Как бы не прикрывали людей Януковича Петр Порошенко, Роман Насиров, Арсен Аваков, сотни высокопоставленных прокуроров, начальников милиции, налоговиков и других

слуг клептократии были люстрированы и ушли в отставку. Они ненавидят закон «Об очищении власти». И надеются, что их подельники, которые из-за бездеятельности ГПУ и СБУ сидят в КС, признают этот закон неконституционным. Этого у старых партнеров в мантиях просят и Левочкин и Ко, которых закон запрещает возвращать в правительство и Администрацию президента», – прокомментировал ситуацию нардеп от «Самопомочи» Егор Соболев.

Депутаты, активисты и представители Минюста призывают украинцев в день заседания выйти под стены Конституционного суда, называя происходящее «покушением на убийство».

Источник «Главкома» в суде не исключил, что заседание могут перенести на более дальний срок. С учетом того резонанса, которое возвращение КС к люстрационному закону уже вызвало в политикуме, можно предположить, что «тянуть» будут. Пока не наступит подходящий момент (*Главком (<http://glavcom.ua/articles/34064.html>). – 2015. – 22.10*).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Изменения в Конституцию в части децентрализации не несут угрозы ни суверенитету, ни территориальной целостности Украины.

Однако, принятие таких изменений станет началом нового этапа в развитии нашего государства.

Такое мнение высказал председатель Верховной Рады Украины В. Гройсман.

Глава парламента, при этом заверил, что закон, который предусматривает децентрализацию власти, получил знак качества Венецианской комиссии.

Такие изменения являются абсолютно современными и не несут никакой угрозы суверенитету и территориальной целостности Украины, – заверил глава парламента, добавив, что децентрализация на сегодняшний день является ключевой реформой, и общество осознает необходимость ее проведения

(*ПЛ (<http://pl.com.ua/detsentralizatsiya-ne-ugrozhaet-territorialnoj-tselostnosti-ukrainy/>). – 2015. – 5.10*).

Канцлер Німеччини Ангела Меркель заявила, що особливий статус Донбасу повинен згадуватися в Конституції України. Про це вона сказала на прес-конференції за підсумками переговорів у «нормандському форматі» в Парижі 2-го жовтня.

«Ми обговорювали дуже складні проблеми. Коли настане амністія набуде чинності закон про особливий статус, який повинен бути згаданий в Конституції України, і сьогодні ми домовилися про послідовність втілення цих кроків», – сказала Меркель.

Також канцлер нагадала, що з 1-го вересня режим припинення вогню на сході України дотримується. Тому сторони будуть рухатися далі на шляху імплементації мінських угод

(Ракурс (http://ua.racurs.ua/news/58301-osoblyvyu-status-donbasu-povynen-buty-vidmichenyy-v-konstytuciyi-merkel?_ga=1.76288530.627599661.1422439059). – 2015. – 3.10).

«Хто б що не говорив, і як би хто не оцінював проект закону щодо внесення змін до Конституції у частині децентралізації, маємо бути реалістами і визнати, що це перший за багато років шанс зробити зміни на користь місцевого самоврядування, а отже – і кожного мешканця громади», – зазначив Перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В. Негода під час засідання правління Всеукраїнської асоціації районних та обласних рад.

«Нажаль, зараз є чимало противників цих змін. Вони, свідомо чи ні, підіграють інтересам наших зовнішніх супротивників, яким не вигідно, щоб Україна була успішною. Тому для остаточного прийняття змін до Основного закону, які зроблять децентралізацію в Україні незворотною, надзвичайно важливою є підтримка і активна позиція обласних та районних рад. В результаті реформи ви отримаєте власні виконавчі органи, зможете зробити місцеве самоврядування на обласному і районному рівні дійсно дієвим, а не номінальним, як є зараз», – звернувся В. Негода до присутніх.

Він також додав: «Якщо на своїх сесіях ви підтримаєте необхідність конституційних змін, Міністерству і Уряду буде набагато легше зробити ті необхідні кроки, які залишилися для остаточного впровадження реформи».

Перший заступник Міністра також наголосив, що однією з основних «страшилок» змін до Конституції у частині децентралізації є введення інституту префектів і процедура розпуску місцевих рад.

«Мені видається очевидним, що разом з децентралізацією влади і передачею більшості повноважень громадам необхідно посилювати систему виконавчої влади в державі. Ми не можемо десь накопичити владу, а десь зруйнувати, маємо знайти баланс. Такий баланс ми вбачаємо в тому, що замість

багатофункціональних обласних і районних державних адміністрацій з'явиться інститут префектів, – представників держави на місцях, які виконуватимуть виключно наглядову і контрольну функцію і жодним чином не втручатимуться у питання місцевого значення», – пояснив В. Негода.

Він підкреслив, що нема ніякої загрози для місцевого самоврядування в тому, що в країні існуватиме ефективний і незаангажований орган, який зможе призупинити неконституційне рішення місцевої ради чи голови, наприклад, про порушення територіальної цілісності або безпеки громадян. За словами Першого заступника Міністра, немає чого боятися тим, хто не планує порушувати законодавство України.

«А запропонований у змінах до Конституції процес розпуску відсторонення місцевої ради чи голови громади взагалі є достатньо демократичний. Якщо сьогодні оголосити достроково позачергові вибори Верховна Рада може самостійно, то після змін до Конституції для цього буде необхідна ціла низка рішень: Президента, Конституційного Суду, Верховної Ради», – резюмував В. Негода (*Урядовий новинар (http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248545298&cat_id=244277212). – 2015. – 9.10).*

У новій редакції Конституції України треба позбутися пануючої у світі партійної монополії на організацію влади. Таку пропозицію висловив 9 жовтня, під час засідання круглого столу на тему: «Реформа судоустрою: що буде зі спеціалізованими і вищими судами, як обиратимуть та призначатимуть суддів. Презентація авторського проекту Конституції України» доктор юридичних наук, професор, президент Асоціації українських правників Василь Костицький.

– Усюди у світі вважається, що не можна все джерело формування влади віддавати політичним партіям. Тому пропонується, щоби атестаційні та контрольні гілки влади формувалися через громадські організації і, таким чином, народ отримує ще один канал доступу до влади, – каже він.

За словами В. Костицького, він пропонує проект Конституції, в основі якого лежить теолого-соціологічна теорія права, в основі якого – розуміння права як феномену, що має бінарну структуру, моральні аперативи якої дарував Всевишній людині. А навколо нього – суспільство і держава. Бо держава не має монополії на творення права.

– Основна умова конституційної реформи – підтримка українського народу. Ми бачимо, що влада, проводячи конституційну реформу, намагається заручитися також підтримкою. Друга теза – забезпечення верховенства права, прав і свобод людини. Адже ми будемо ліберальну модель держави, для якої ці два принципи є визначальними. Третє – в основі Конституції – усвідомлення відповідальності перед Богом і українським народом, – каже він.

Також В. Костицький вважає, що як перехідні положення до Конституції треба запровадити – завдання держави і органів державної влади та місцевого самоврядування: забезпечення прав і свобод людини, національної безпеки, відновлення миру і територіальної цілісності України.

– Для того, щоби забезпечити представництво України в законодавчому органі, парламенті, незалежно від території і кількості населення, і в такий спосіб гарантувати стабільність, пропонується двопалатний парламент, – наголошує юрист.

На думку доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету ім.І.Франка Павла Гуралю, Конституція України – це дуже складний проект.

– Зрозуміло, що Конституція, яка була прийнята в 1996 році, це не був найбільш справедливий, гуманний закон. Це був компроміс між тими силами, які були на той час в парламенті. І Конституція буде вимагати постійної модернізації. Бо наша Конституція, не така, як американська, яка регулює досить вузьке коло питань. Наша регулює досить широку сферу суспільних відносин. І тому вона буде вимагати, що її час від часу треба модернізувати, – каже він.

З ним погоджується доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Львівського національного університету ім.І.Франка Ігор Заяць.

– Коли ми згадуємо американську конституцію, то ставимо собі питання: «А чому вони не міняють так швидко ту Конституцію?». Відповідь дуже проста: вона переписана за рішеннями суду. Судді творять право. Вони наповнюють новим баченням положення Конституції, – каже він (*Щоденний Львів* (<http://dailyviv.com/news/polityka/konstytutsiya-ukrayiny-systematychno-potrebutymemodernizatsiyi-yurysty-23939>). – 2015. – 9.10).

Уволить судью без внесения изменений в Конституцию невозможно, поскольку основной закон содержит гарантии сохранения рабочих мест судей.

Об этом сообщил председатель Центра политико-правовых реформ Игорь Колиушко в эксклюзивном комментарии корреспонденту ГолосUA.

По его словам, увольнение может произойти только за нарушение судейской присяги; доказанного случая нарушения права; и по решению Высшего совета юстиции.

Однако, как подчеркнул эксперт, судьи не выносят грубых неправовых решений, всегда «как-то маскируя» их.

Более того, если, к примеру, решение остается в ведении апелляционной инстанции, это считается нормой.

«Поэтому притянуть судью к дисциплинарной ответственности непросто, хотя возможно, но это нужно серьезно расследовать, на что нет ни сил, ни желания», – подчеркнул И. Колиушко.

Так, по мнению эксперта, изменения в Конституцию должны предусмотреть ротацию судей, проведение конкурсов на открытые судейские должности.

«Если очень постараться, то можно, конечно, и за 25 лет не проверит (судей –; ред.), но я уверен, что можно намного быстрее. Все зависит от того, какую заложит методикой», – отметил он.

Напомним, как заявила первый заместитель министра юстиции Украины Наталья

Севостьянова, в случае проведения лояльной судебной реформы индивидуальная проверка каждого из 9 тысяч судей займет не менее 25 лет.

Взамен замминистра предлагает применять комплексный подход при реализации судебной реформы с внесением изменений в Конституцию и реформированием Высшего совета юстиции.

Ранее директор департамента Минюста по вопросам люстрации Татьяна Козаченко сообщила, что за полтора года в рамках закона о люстрации один судья в Украине не был уволен (*Newsline* (<http://www.newsline.com.ua/society/bez-izmeneniy-v-konstitutsii-uvolit-prodazhnyh-sudey-nevozmozhno-13102015134300>). – 2015. – 13.10).

Отставка всего судейского корпуса в Украине невозможна без внесения изменений в Конституцию. Об этом журналистам в Харькове заявила вице-спикер Верховной Рады О. Сырод, сообщает корреспондент издания «ГОРДОН».

«Все судьи могут быть уволены или отправлены в отставку все вместе только при одном условии внесения изменений в Конституцию, потому что Конституция защищает судей от увольнения», – подчеркнула политик.

По ее словам, на данный момент в парламент подано порядка 500 кандидатур судей на бессрочное назначение, однако голосования по ним не происходит, поскольку в действующем законодательстве отсутствует эффективный механизм проверки причастности кандидатов к коррупции.

Сырод также выступила за отставку всех судей Верховного суда и Высших судов (*Гордон* (<http://gordonua.com/news/politics/Vice-spiker-Rady-Syroed-Bez-izmeneniy-v-Konstituciyu-otstavka-sudeyskogo-korpusa-nevozmozhna-102052.html>). – 2015. – 14.10).

По словам заместителя главы Администрации Президента А. Филатова, в случае полного обновления судебной системы неоткуда будет взять почти 8 тыс. новых судей.

Независимо от пути обновления судебной системы – прохождением переаттестации или переназначением судей – значительная часть судейского корпуса в результате будет состоять из прежних кадров, считает А.Филатов.

«Я лично считаю, что нет критической разницы между двумя предложениями (относительно способов обновления судейского корпуса – ред.). Результат будет один и тот же», – сказал Филатов на форуме «Добропорядочная и аполитичная фемида через конституционные изменения» в понедельник в Киеве.

«Пойдем ли мы путем аттестации или путем увольнения всех и назначения новых мы получим один и тот же результат. Очень большая часть судейского корпуса, который мы получим, будет состоять из тех же судей, которые сейчас работают», – заявил Филатов.

Он считает, что задача состоит в том, чтобы выбрать эффективный и правовой способ, чтобы «избавиться от тех людей, которые не должны находиться в судейской системе».

Замглавы администрации президента также отметил, что Украина направила в Венецианскую комиссию один вариант проекта изменений в Конституцию в части судопроизводства, но с двумя предложениями в части обновления судейского корпуса.

«Проект, который разработан Конституционной комиссией, подан. Но к этому проекту приложено дополнительное предложение реанимационного пакета реформ относительно обновления судейского корпуса», – пояснил Филатов.

Ранее Президент Украины П. Порошенко заявил, что закон об обеспечении права граждан на справедливый суд начинает работать (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/ukraine/posle-reformy-bolshinstvo-sudey-prodolzhat-rabotu-administraciya-prezidenta--659267.html>). – 2015. – 19.10).

Лишь около 10% украинцев осведомлены о содержании изменений в Конституцию, предложенных Президентом Украины Петром Порошенко и проголосованных парламентом в первом чтении. Об этом сообщил основатель социологической группы

«Рейтинг» Игорь Тищенко, представляя результаты опроса, проведенного во всех регионах Украины (за исключением Крыма и Донбасса) с 7 по 21 сентября 2015 г.

Так, согласно результатам исследования, только 1% респондентов отметили, что они достаточно высоко информированы о содержании изменений, еще 11% оценивают свой уровень информированности как «достаточно высокий». То есть 12% знают, о чем идет речь в изменениях в Конституцию. При этом 30% опрошенных оценили уровень своих знаний как «довольно низкий» и еще 35% – сказали об «очень низком» уровне осведомленности.

«И каждый 5-й вообще ничего не слышал о содержании изменений в Конституцию – 5% ничего не смогли ответить на вопрос. А еще 18% заявили, что «ничего не слышали о принятии изменений в Конституцию». То есть в целом очень низкий уровень понимания, о чем были изменения в Конституцию», – отметил Тищенко.

В то же время, по его информации, 12% считают, что эти изменения изменят ситуацию в стране, 15% считают, что изменят к худшему, а почти половина опрошенных (46%) считают, что они ничего не изменят. 27% респондентов не дали ответа на вопрос, к лучшему или к худшему изменят ситуацию изменения в Конституцию.

«Более образованные люди гораздо более осведомлены о содержании изменений в Конституцию – практически люди с высшим образованием вдвое больше осведомлены о содержании Конституции, чем люди с более низким уровнем образования. Наиболее информированы – обеспеченные люди с более высокими доходами. Также это люди среднего возраста», – прокомментировал Тищенко.

Опрос проводился группой «Рейтинг» по заказу Международного Республиканского Института (IRI) при финансировании Агентства США по Международному развитию.

И с л е д о в а н и е м о х в а ч е н о 1200 постоянных жителей Украины в возрасте от 18 лет. Статистическая погрешность не превышает 2,8% (*Фраза* (<http://fraz.ua/>

news/16.10.15/232907/90_ukraintsev_ponjatija_ne_imejut_kakie_izmenenija_v_konstitutsiju_predlozhit_poroshenko.html). – 2015. – 16.10).

В Ассоциации считают, что принятые Конституционной комиссией предложения изменений в Основной Закон в части правосудия в целом охватывают ключевые направления реформирования.

Вместе с тем, юристы обратили внимание и на ряд существенных недостатков в предложенных изменениях, в случае принятия которых в обновленной Конституции Украины:

- вопрос деполитизации и обеспечения независимости судебной власти остается решенным не в полной мере;
- закладываются риски сужения права человека на судебную защиту и вывода из-под судебного контроля значительной части правоотношений, возникающих в государстве;
- значительное количество вопросов формирования судейского корпуса, функционирования судов и независимости судей остается за пределами конституционного регулирования;
- сужается право на обращение в Конституционный Суд Украины относительно толкования Конституции Украины путем лишения такого права значительного количества субъектов, в частности, граждан Украины;
- из сферы конституционного контроля исключаются индивидуальные акты Президента Украины, Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины.

Как известно, Конституционная комиссия начала процесс общественного обсуждения изменений в Конституцию Украины в части правосудия. Юристы называют эти действия важным этапом конституционного процесса, которые позволят обеспечить совершенствование его положений, как на концептуальном, так и на содержательном уровне.

Представляя свои замечания и предложения к наработанному тексту, Ассоциация призывает всех участников конституционного процесса и экспертов приобщиться к основательному постатейного анализа предлагаемых изменений.

Позиція Асоціації юристів України була наработана по результатам заходів Комітету по конституційному праву, адміністративного права і прав людини при активній участі члена Правління АЮУ Александра Ількова і членів АЮУ – заслуженого юриста України Алены Шулимы і к.ю.н. Сергея Резника. Позиція АЮУ 15 жовтня цього року була розглянута і затверджена Правлінням Асоціації.

«Замечания и предложения Асоціації юристів України по суті винесеного на громадське обговорення тексту змін у Конституцію України концептуально побудовані на Основних підходах внесення змін у Конституцію, затверджених 29 червня 2015 року Правлінням АЮУ. Ми намагалися дати об'єктивний і професійний аналіз з урахуванням міжнародних стандартів справедливої правосуддя і національної практики застосування», – зауважив член Правління АЮУ, заслужений юрист України Александр Ільков.

Підготовлені Асоціацією юристів України зауваження і пропозиції були направлені в Конституційну комісію (*ЮрЛіга* (<http://jurliga.ligazakon.ua/news/2015/10/16/135763.htm>). – 2015. – 16.10).

21 жовтня в офісі Міжнародного центру перспективних досліджень відбулася церемонія розширення коаліції громадянського суспільства «Народна Конституція», яка була створена місяць тому. В коаліцію приєдналося кілька провідних аналітичних центрів країни. Підписи на меморандумі про створення коаліції поставили Голова правління міжнародного центру перспективних досліджень Василь Філіпчук, голова правління Центру політико-правових реформ Ігорь Колиушко і президент ВОО «Українська стратегія» Анатолій Пинчук.

Мета коаліції – почати конституційний процес через підготовку законопроекту, який повинен визначити порядок формування і статус органу учасницької влади, уповноваженого розробити проект

нового Конституції України, а також в подальшому сприяти прийняттю цього законопроекту в Верховній Раді України.

Відомо, що на церемонії розширення коаліції, один з ініціаторів її створення, голова Ради ОО «Конституційний конвент» Геннадій Друзенко висловив надію, що законопроект, над створенням якого працює коаліція, стане перспективною точкою входу в конституційний процес і увійде в історію як знаковий явище.

«Сьогодні ми бачимо, що серйозна проблема українського суспільства – це величезна недовіра громадян до органів влади. Але, як відомо, довіра до владних органів є тим циментом, на якому будується країна. Однак точкою цього довіри є громадянське суспільство, волонтерські організації, які служать громаді без владних повноважень. Саме тому ми вважаємо, що в громадянському суспільстві повинен початися процес обговорення і створення нової Конституції», – зауважив Друзенко. По його думці, Конституція, прийнята в 1996 році, вже себе висчерпала, більшість її положень декларативні, що і викликає недовіру.

Голова Правління МЦПІ Василь Філіпчук зауважив, що Конституція – це громадський договір громадян України про те, якою вони бачать, і якою хочуть бачити свою країну. Саме тому конституційний процес не повинен бути монополізований ні окремими політиками, ні навіть окремими органами державної влади. Конституційна реформа повинна бути общенациональним інклюзивним процесом, в якому кожен громадянин має право висловити свою думку.

Анатолій Пинчук, президент ВОО «Українська стратегія» зауважив необхідність чіткого виділення саме учасницької гілки влади, як системообразуючої і такої, що створює основи ефективної системи державного управління.

Учасники Коаліції зауважують, що вона відкрита для приєднання до неї нових учасників. Її членами можуть бути громадські об'єднання, вищі навчальні заклади і наукові установи,

а также эксперты, ученые и специалисты в сфере конституционализма, имеющих надлежащую профессиональную репутацию, придерживаются стандартов политической

беспристрастности, и которые разделяют положения меморандума о создании коалиции (Главком (<http://glavcom.ua/news/334272.html>)). – 2015. – 21.10).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

М. Савчин, доктор юридичних наук, директор Центру правотворчості УжНУ

Конституційна реформа та доступ до справедливого правосуддя

Логіка подій підказує, що за поточного перебігу конституційної реформи не виключена парламентська криза, принаймні у вигляді дострокових виборів до Верховної Ради. Справа в тім, що Конституційний суд вже надав позитивний висновок на конституційний законопроект щодо децентралізації влади, який отримав попереднє схвалення також і парламентом. Залишається остаточне схвалення, для чого потрібно набрати як мінімум триста голосів депутатів.

Так от, два конституційні законопроекти – щодо децентралізації влади та щодо правосуддя (про який далі йтиме мова), – містять перехресні положення, які стосуються інституту прокуратури та деяких повноважень Конституційного суду України (КСУ). Згідно з конституційними обмеженнями, повторне внесення змін до Основоположного Закону допустиме лише парламентом наступного скликання (нагадаємо, що нинішній склад ВР було сформовано близько року тому за результатами позачергових парламентських виборів).

На нашу думку, чинна Конституція України у сфері правосуддя містить низку інституційних пасток, які значно нівелюють право особи на незалежний і безсторонній суд.

Загалом, хід конституційної реформи є доволі хаотичним і наявність згаданих конституційних законопроектів аж ніяк не свідчить на користь її системності та візії перспективи розвитку конституційної системи.

Розпочнемо з кінця, або Про роль Конституційного суду в обмеженні влади

Місія Конституційного суду полягає в тлумаченні Конституції з метою захисту прав і свобод людини та здійснення контролю над актами органів влади, щоб ті не ухвалювали свавільних рішень. Вона проявляється у вирішенні політичних конфліктів між конституційними органами влади виключно за допомогою правових засобів. Для цього суд має належним чином, доступною мовою і доволі розлого аргументувати власні рішення, щоб звичайний громадянин, ознайомившись із ними, зміг би мати уявлення про наслідки, які породжує рішення цього органу влади. Натомість КСУ демонструє далеко небездоганну техніку обґрунтування своїх рішень, що знижує ступінь його легітимності.

Тому існують особливого роду вимоги до суддів Конституційного суду на відміну від суддів загальних судів. З формальної точки зору тут має бути безстороння процедура призначення конституційних суддів. Нині існуюча паритетна система призначення суддів нібито покликана забезпечити баланс і противаги між законодавчою, виконавчою та судовою владами. Але судді КСУ не мають представницького мандату від відповідної гілки влади, як у декого виникає ілюзія. Судді насправді є носіями певних цінностей та преференцій як самодостатні особи з притаманними їм чеснотами та вадами. Однак така система призначення конституційних суддів зберігається із введенням конкурсного відбору суддів. Хоч це можна було б прописати

прозоріше і простіше: що при заміщенні вакансії конституційного судді мають розглядатися принаймні двоє кандидатів. Як правило, застосовується система, що кандидатів на вивільнені вакансії подає Президент, а парламент після слухань на профільному комітеті схвалює конкретного кандидата суддею на пленарному засіданні.

Однак основна проблема – це встановлення доволі формальної вимоги до кандидата на посаду конституційного судді щодо наявності стажу. Кращим варіантом було б встановлення критеріїв високого авторитету в галузі права та наявність відповідної компетентності здійснювати функції конституційного судді. Адже суддя КСУ має вирішувати питання з тлумаченням фундаментальних конституційних цінностей і принципів, а тому його не можна вважати «законником». Тим більше, що закони є об'єктом судового конституційного контролю. Досвід призначення членів КСУ з числа кар'єрних суддів свідчить про проблематичність такого підходу – доходило свого часу до того, що у складі КСУ було одинадцять суддів, які раніше були судьями судів загальної юрисдикції. Саме це було однією з причин сухого і формалістичного стилю аргументації рішень Конституційного суду, які доводилося читати буквально «між рядками».

Слід зазначити, що законопроект дещо посилює основи незалежності конституційних суддів, оскільки передбачає розслідування обставин порушення засад несумісності та вчинення діянь, що порочать честь судді. Вони стосуються правил зміщення конституційних суддів із займаної посади за рішенням принаймні двох третин суддів від загального складу КСУ, що слід підтримати. Це гарантує незалежність КСУ від можливих маніпуляцій зовні. На конституційному рівні слід закріпити положення, що суддя, проти якого ведеться розслідування, усувається від виконання обов'язків. Для розслідування має функціонувати дисциплінарна палата з числа інших конституційних суддів.

Законопроект передбачає деяке розширення і уточнення повноважень КСУ. Насамперед суд позбавляється невластивої функції щодо

тлумачення законів, оскільки їх має тлумачити Верховний суд та вищі спеціалізовані суди. Натомість вводиться інститут конституційної скарги, який відкриває прямий доступ для приватних осіб до конституційного судочинства. Водночас зберігається низка проблем. Бажано передбачити прерогативу КСУ щодо призупинення до вирішення справи по суті дії правового акту, який є об'єктом перевірки суду за процедурою конституційної скарги чи конституційного контролю над нормативно-правовими актами, якщо з матеріалів справи вбачається, що застосування такого акту посягає на сутність змісту основоположного права або може завдати істотної шкоди. Це також можуть ініціювати приватні особи (по конституційній скарзі) чи омбудсмен або депутати парламенту (в порядку конституційного контролю над правовими актами). Також у порядку розгляду конституційних скарг КСУ повинен мати прерогативу щодо визначення розміру відшкодування та визначення способів порушеного органами публічної влади суб'єктивного публічного права.

Насамкінець, замість контраверсійного повноваження щодо розгляду подань президента про неконституційність актів органів місцевого самоврядування кращим варіантом було б встановлення повноваження КСУ щодо розгляду скарг про порушення прав місцевого самоврядування. А зазначені питання президент може залагодити шляхом звернення до адміністративного суду.

Судоустрій та конституційні цінності

Основна проблема – це питання запровадження мирових судів. Майже від початку незалежності України судді скаржаться на надмірну завантаженість справами, яка нібито заважає їм ухвалювати якісні за змістом судові рішення. Мирові суди дійсно могли б розвантажити професійних суддів, розглядаючи дрібні цивільні та кримінальні справи. Відповідно із статті 127.1 законопроекту слід вилучити радянський атавізм у формі «народних засідателів», які не є ані присяжними, ані шефенами і легко піддаються маніпуляціям з боку професійних суддів у складі суддівської колегії.

Формулу статті 124.6 законопроекту (вона дещо не узгоджується зі статтею 9 чинної Конституції) про визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду можна вдосконалити наступним чином: «На підставі міжнародного договору Україна визнає чинність Римського статуту та юрисдикцію Міжнародного кримінального суду». Тоді Верховній Раді буде достатньо ратифікувати Римський статут, щоб він став безпосередньо чинним правом в Україні.

Законопроект вживає термін «судоустрій» (стосовно суто загальних судів) замість «суди загальної юрисдикції», що є позитивним моментом. Доволі дивним видається положення про обов'язкову діяльність адміністративних судів – із запропонованого дискурсу чітко видно, що саме над цим б'ються судді – члени Конституційної комісії, а не над їх призначенням стосовно захисту прав людини. Насправді роль цінностей і принципів права в правосудді є ключовою, оскільки суди тлумачать положення законів у разі їх неоднозначності, і вони служать базою для належного обґрунтування судових рішень.

Доступ до правосуддя та цінності суддів

Законопроект надмірно звужує обсяг і зміст права на судовий захист. Це вкрай невдалий конспект окремих формул статті 6 Європейської конвенції з прав людини із вкрапленнями відвертого юридичного позитивізму. Абсолютно є неприпустимим визначати можливість захисту прав людини залежно від стану законодавчого регулювання, як це фактично пропонують автори законопроекту. Адже в чинній статті 124.2 Конституції є важливою констатація відкритого характеру системи правового захисту та предмета відання судів.

Формула про можливість визначення у законі правила про обов'язковість досудового розгляду певних категорій спорів – є надмірно жорсткою, оскільки таке врегулювання можливе за згодою сторін, тобто відповідні конструкції поточного законодавства обмежуватимуть права людини.

Також не сприяє доступу до правосуддя пропонована в законопроекті формула про

можливість «оскарження судового рішення у випадках і в порядку, визначених законом», що надмірно звужує зміст права на судовий захист у аспекті гарантій оскарження судових рішень і прямо суперечить юриспруденції КСУ та Європейського суду з прав людини. Виходить так, що на розсуд законодавця окремі судові рішення можуть і не підлягати оскарженню, що суперечить змісту рішення КСУ № 3-рп/2015. Краще зберегти тут чинну редакцію статті 129.3(8) Конституції, яка містить універсальну формулу про можливість оскарження судових рішень, вказуючи на можливість обмеження такого права на основі закону. А таке обмеження відповідно до засад верховенства права має відповідати принципу пропорційності і не посягати на сутність змісту права на судовий захист.

Чесноти та відповідальність судді

Відродно, що конституційний законопроект вводить функціональний імунітет суддів. Скасовувати суддівський імунітет взагалі є неприпустимим, оскільки цим для виконавчої влади відкривається широке поле для зловживання і маніпулювання суддями. Тому стаття 126.3 законопроекту передбачає можливість арешту судді на місці вчинення або безпосередньо після вчинення злочину, про що має бути невідкладно повідомлено Вищу раду правосуддя.

Водночас слід кілька слів сказати про чесноти і здібності судді. Мені не відомо, чому згадка про дисциплінарний проступок у законопроекті є тим самим що і згадка в чинній Конституції про «порушення присяги» як підстави для звільнення судді. Вони є занадто розмитими і суперечать засадам правової визначеності. Кращим варіантом було б формулювання щодо можливості звільнення судді за результатами дисциплінарного розслідування Вищою радою правосуддя за дії, які вчиняються всупереч статусу судді та підривають авторитет і гідність судді. Згідно з принципом відповідності Конституції законодавець мав би відповідні юридичні склади такої відповідальності суддів конкретизувати у законі.

Стаття 127 законопроекту і надалі залишає лише формалізовані вимоги стосовно суддів,

не встановлюючи критеріїв відносно ділових і моральних якостей, вимоги бездоганної поведінки та неприпустимості діяльності, несумісної з посадою судді. Бажано, щоб такі критерії були визначені в Конституції, а потім конкретизовані в законі. Натомість, обрано найгірший варіант – згадується, що додаткові вимоги щодо суддів можуть бути визначені в законі.

Інституційні пастки Конституції у світлі принципів правосуддя

Конституційний законопроект так і не усуває більшість т.зв. інституційних пасток Конституції. Маються на увазі хиби системного характеру. Їх складно подолати навіть за допомогою принципів цілісного та узгодженого розуміння положень Конституції. Ці положення мають тлумачитись у світлі фундаментальних принципів права з урахуванням динаміки суспільних відносин та мети Конституції щодо забезпечення прав людини та збалансованого розподілу влади. Ці пастки послаблюють гарантії незалежності та безсторонності суду і їх слід якомога швидше усунути.

Суперечить принципу законного суду порядок формування та ліквідації судів за ініціативою президента (хоч і за поданням Вищої ради правосуддя) як про це йдеться в статті 125.2 законопроекту. Такі прерогативи мають належати парламенту, оскільки закон встановлює компетенцію суду, що є невід'ємним елементом засади законного суду. У цьому відношенні також є небездоганною юриспруденція Конституційного суду, адже за існуючих правил прерогатива президента створювати суди згідно з принципом поділу влади має врівноважуватися повноваженням Верховної Ради щодо ліквідації судів.

Здається, що інститут прокуратури в конституційному законопроекті буде піддано косметичним змінам, оскільки згідно зі статтею 1312 чинна ієрархія прокуратур зберігається. Слід зазначити, що на сьогодні в системі прокуратури зберігається дисциплінарна відповідальність прокурорів у разі ухвалення виправдувальних вироків судами – це сьогоденні реалії. Такий стан речей

визначається на рівні Дисциплінарного статуту прокуратури, статус якої сьогодні перебуває в підвішеному стані через набуття чинності нового Закону про прокуратуру. Хоча такі речі мають регулюватися виключно законом. У світлі того, що належним чином не розслідувано причетність фактично жодної посадової особи до розстрілу Небесної сотні, такий стан речей виглядає якимось зловісно і неприйнятно з точки зору поваги до гідності і прав людини. Я є прихильником функціонування прокуратури в формі департаменту державного обвинувачення в структурі Міністерства юстиції.

У законопроекті якісно по-новому виписано організацію, повноваження та порядок діяльності Вищої ради правосуддя, яка в такий спосіб перетворюється на повноцінний орган суддівської магістратури та забезпечує незалежність судової влади шляхом формування суддівського корпусу та притягнення суддів до відповідальності. На сьогодні конституційна конструкція Вищої ради юстиції зберігає багато каналів впливу з боку виконавчої влади на суди. Водночас навіть при новітній конструкції цієї інституції згідно з законопроектом залишається небезпека перетворення суддівського корпусу на своєрідну замкнену касту з притаманним їй юридичним позитивізмом та довільним застосуванням закону.

Соціальним призначенням судді в демократичному суспільстві є справедливий розгляд справ, що передбачає насамперед добросовісність та зваженість судді при ухваленні рішень. Формальне застосування законів часто буває недостатнім, оскільки під цим може приховуватися гостра несправедливість. Ухвалення судових рішень, особливо в разі т.зв. складних справ, поєднується з необхідністю вибору оптимального рішення за даної суспільної обстановки у світлі передбачуваних наслідків. Як правило, суддя опиняється перед вибором, який є складним і його можливо вирішити виключно на засадах справедливості. Це означає, що суддя має усвідомлювати свою місію чесно і неупереджено ставитися до сторін у процесі, гарантувати їм рівні можливості доводити свою позицію та надавати необхідні матеріали на користь своєї позиції у справі.

Допоки триватимуть дискусії стосовно того, як подовжувати повноваження чинних суддів на їхній посаді без усвідомлення місії з захисту прав людини та здійснення справедливого правосуддя, про реальні результати реформи правосуддя доволі складно говорити. У світлі низької суспільної довіри до суддів саме на ці питання слід звернути увагу в ході конституційної реформи правосуддя.

Декілька слів про адвокатуру, якій хочуть надати монополію стосовно правової допомоги. Не заперечую монопольної ролі адвокатури щодо надання правової допомоги у кримінальних справах, але щодо інших категорій справ така монополія адвокатури викликає сумніви (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/LAW/konstituciyna-reforma-tadostup-do-spravedlivogo-pravosuddya-.html>). – 2015. – 2.10).

С. Кищенко, исполнительный директор Международного центра перспективных исследований

Спросить у народа: как не сделать новую Конституцию Украины фикцией

Власти невыгодно привлекать представителей общественности к подготовке изменений в Основной закон страны, ведь те вряд ли согласятся с тем, что им придется работать с готовыми текстами из Администрации президента (АП), пишет в статье для «Апострофа» исполнительный директор Международного центра перспективных исследований Сергей Кищенко.

Одним из требований Евромайदानа была Конституционная реформа – в первую очередь в части урезания полномочий президента и децентрализации.

К сожалению, наш Основной закон не является отражением норм международного конституционного права, существующих в мире. Украинский парламент принял Конституцию в 1996 году, но уже в следующем году Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия, ВК) выдала заключение, в котором говорилось о необходимости изменения всех без исключения разделов Конституции. Подобные рекомендации ВК выносит с периодичностью раз в два-три года.

Украинская власть была вынуждена создавать некие органы по реформированию Конституции. Под разными названиями они действовали при президентах Леониде Кучме и Викторе Януковиче. Особыми достижениями

они не отметились, разве что Янукович забрал себе полномочия, которых был лишен его предшественник Виктор Ющенко, тем самым превратив Украину в президентско-парламентскую республику.

Петр Порошенко, заняв пост президента, решил перезапустить процесс Конституционной реформы. Буквально через несколько недель после его избрания появился проект изменений в Основной закон страны в части децентрализации власти, судопроизводства и защиты прав человека. Интересный факт: кто был автором этих поправок, до сих пор не известно.

Как бы то ни было, проект был опубликован, сразу же попал под огонь критики. Думаю, тогда Порошенко понял, что с кондачка принять изменения в Основной закон не удастся, а нужно запустить основательный процесс. В начале весны он создает Конституционную комиссию (КК) при АП, которую возглавил незаменимый Владимир Гройсман, к тому времени уже спикер Верховной рады.

Состав комиссии вроде бы формировался по принципу «Просим всех желающих присылать свои кандидатуры». Во всяком случае, так звучал президентский указ. В конце концов, комиссия из 72 человек была создана. Принципы отбора открыты не были. Злые языки говорят, что Порошенко лично отбирал

кандидатов... Интересно, что сыграло в пользу трех экс-президентов Украины Леонида Кравчука, Леонида Кучмы и Виктора Ющенко, которые, между тем, редко приходят на заседания КК. В ее состав входят действующие судьи, и мне интересно, как они будут реформировать систему, в которую «вписаны». Наверное, они будут руководствоваться в первую очередь своими интересами. Та же «история» с адвокатами. Все предрекают, что, возможно, никто, кроме адвокатов, не сможет осуществлять представительство в судах вне зависимости от характера процесса. Напомню, сейчас только адвокаты имеют исключительное право представлять интересы участников в уголовном процессе.

При этом достижением выставляется включение в состав КК международных экспертов. Но только часть из них действительно принимает участие в заседаниях рабочих групп, тогда как остальные просто отсутствуют в Украине. Они приезжали разве что на учредительное мероприятие. Иначе говоря, это эксперты «для галочки».

При этом сектор общественных организаций фактически представляет лишь один человек – председатель совета «Лаборатории законодательных инициатив» Игорь Когут. Но и тот сегодня работает с аппаратом парламента с целью систематизировать отечественную законодательную базу.

Есть и вопросы к направлениям реформирования, избранным КК. Почему выбраны именно эти три, а не другие? Ответов на подобные вопросы мы не слышим.

С первых же дней комиссия заработала, можно сказать, в полузакрытом режиме. Создали ее сайт, но там появляются анонсы заседаний без указания места проведения. Связаться с КК возможно только с помощью электронной почты. Другой контактной информации на сайте нет. Одно время хотели вести трансляцию заседаний, но начинание, как говорится, не пошло.

После голосования в Раде за пакет изменений в части децентрализации власти и трагической гибели нацгвардейцев была попытка все же провести публичные консультации. Не

тут-то было: вечером 17 сентября на сайте КК появляется сообщение, что мероприятие состоится в 10 часов утра 18 сентября. Это ли открытость реформы главного документа нашей страны? Я не говорю о том, что члены КК зачастую работают с заготовками, переданными из АП...

Черновик поправок в части судопроизводства уже отправлен в Венецианскую комиссию для рецензии. Ответ ожидается в конце октября. ВК явно идет навстречу Киеву, учитывая ее высочайшую занятость. Затем документ с замечаниями оформят в законопроект и отправят в Раду.

Но содержание поправок остается малоизвестным. Из того, что выплыло: президенту оставляют полномочия назначать генерального прокурора и всех судей. Нюансы назначения последних вызывают недоумение. В 2010 году ВК признала утверждение судей главой государства недемократической процедурой. Однако в этот раз она фактически одобрила такую норму. При том, что вся международная практика говорит, что у президента должна быть лишь церемониальная функция. Он может подписать указ, вручить мантию. А непосредственный выбор претендента, согласно четко выписанным критериям, делают либо парламент, либо некие конкурсные органы. Сегодня в АП предлагают не волноваться, мол, президент действительно будет исполнять лишь часть церемониала избрания судей, что будет зафиксировано в новом законе о судостроительстве. Но эксперты настаивают, чтобы отсутствие права вето у президента было отмечено в новой редакции Конституции. Написав в Основном законе страны, что глава государства не имеет никакого влияния на процедуру назначения судей, мы просто-таки забетонируем их независимость.

В таких реалиях существует КК. Но позиция многих представителей общественности следующая: работа над Конституцией – это не работа над обыкновенными законами (при всем уважении к этим важным документам). Конституция – это договор между обществом и государством, в первую очередь о соблюдении последним социальных стандартов и гарантий

по отношению к людям. Именно поэтому мы говорим о необходимости соблюдения требований, выдвигаемых к подобного рода процессам в демократических странах. Если данный процесс не соблюдать, будут неотвратимые последствия, подобные сентябрьским столкновениям возле Рады.

Государство должно определить, что должно быть в Конституции, путем консультаций с общественностью. И без построения такого диалога ничего не будет. К такому диалогу в нашей стране не привыкли. Но если мы меняем текст Основного закона, то об изменениях должны говорить все. Люди приходят на работу и обсуждают новые подходы в системе здравоохранения или же изменения насчет внеблокового статуса Украины. Тогда мы можем сказать, что именно украинское общество реформирует Конституцию, а не одна власть.

Среди политиков существует миф, что вопрос изменений нужно выносить на референдум. Правда, международные эксперты считают, что это наихудшая форма Конституционной реформы. К всенародным опросам прибегают лишь в странах, где есть в той или иной форме узурпация власти. К тому же, референдум не дает возможности обществу высказать свою точку зрения. Люди могут только выбрать из того, что предлагает власть. А если общество хочет само выбирать судей, а не отдавать это право парламенту или президенту, как бы, наверное, сформулировали такой вопрос организаторы референдума...

На самом деле, есть много разных механизмов, как услышать общество. Есть

вариант создания некоего конституционного органа с выборными должностями. Напомню, КК – всего лишь орган, созданный при президенте Украины. А это значит, что он может вмешиваться в ее работу. Следуя логике, мы можем предположить, что если у нас парламентско-президентская республика, и, стало быть, КК должна создаваться при Раде...

Конечно, процесс создания подобного органа не быстрый. Нужно подготовить ту же нормативную базу для выборов членов и ведения дальнейшей работы. Зато в результате мы получим проект, который уже не будет фикцией.

И одних слов мало. Международный центр перспективных политических исследований уже начинает обсуждать в регионах свои предложения по Конституционной реформе. Мы проводим встречи с активными представителями общественности во многих областных центрах и, конечно, в столице. Мы не знаем, какая Конституция нам нужна, но мы уверены, что это знает наш народ, которому по этой Конституции жить. Людям не нравится, что некоторые прописанные в Основном законе права остаются пустым звуком. Реформа Конституции назрела, но завершится ли она успехом, зависит сейчас от позиций, которые займет власть и активная часть общества (*Аностроф (<http://apostrophe.com.ua/article/politics/government/2015-10-06/sprosit-u-naroda-kak-ne-sdelat-novuyu-konstitutsiyu-ukrainyi-fiktsiy/2374>). – 2015. – 6.10*).

**М. Жернаков, суддя Вінницького окружного адмінсуду,
експерт Реанімаційного Пакету Реформ, к.ю.н.**

Повне оновлення суддівського корпусу. Пане Порошенко, ви за?

Внеобхідності оновлення суддівського корпусу в Україні немає жодних сумнівів. Рівень довіри до судової влади, за даними USAID, зараз є на рівні 5%. Це найнижчий показник серед всіх публічних інституцій.

Він найгірший в Європі і один з найнижчих у світі. Парадоксально, але російським медіа українці довіряють більше, ніж власній судовій системі.

За півтора роки після Революції Гідності, було прийнято три закони, спрямовані на люстрацію суддів – «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про очищення влади» та «Про забезпечення права на справедливий суд». Однак у порядку, передбаченому цими законами, досі не звільнено жодного судді.

Певною мірою ці закони в контексті звільнення суддів були приречені на невдачу – і через недосконалість процедур, і через саботаж цих процесів самими представниками судової влади.

Це, зокрема, стало підставою для включення до коаліційної угоди Верховної Ради пункту 9.4 Розділу IV – положення щодо оновлення суддівського корпусу через внесення змін до перехідних положень Конституції – ідеї, напрацьованої Реанімаційним Пакетом Реформ іще навесні 2014 року.

На сьогодні запровадити такий механізм є чинним політичним зобов'язанням п'яти фракцій – БПП, Народного Фронту, Самопомочі, РПЛ і «Батьківщини».

Втім, не всі народні обранці поспішили реалізувати це зобов'язання. В той час, як члени Конституційної комісії від одних політичних сил активно наполягали на включенні механізму перепризначення всіх суддів до перехідних положень Конституції, інші представники коаліції були несподівано категорично проти.

В тому числі й через це Конституційна комісія при президентові вирішила не включати

до свого проекту змін до Конституції в частині правосуддя цих положень.

Усвідомлюючи загрозу саботажу оновлення судів, представники РПП наполягли на участі у засіданні Конституційної комісії. Остання погодилася надіслати громадський проект щодо повного оновлення судової влади через прозорий конкурс на розгляд до Венеційської комісії. Як альтернативний.

На тому самому засіданні про те саме говорив і президент, зауваживши, що оновлення судів є обов'язковою складовою судової реформи, і що гарним прикладом для цього є приклад патрульної поліції.

Фактично про це ж просили більше ніж 27 тисяч українців, підписавши відповідну електронну петицію. Схожа за змістом петиція про люстрацію суддів і прокурорів також набрала необхідну кількість голосів.

На обидві петиції президент повинен відреагувати не пізніше 17 жовтня. При цьому варто зауважити, що підтримка серед народу є досить високою – 46% вважають, що потрібні докорінні зміни в судовій системі, а більше 40% прагнуть звільнення частини суддів.

Як виявилось, існують і ті, кого ідея оновлення судової влади не приваблює. Останніми днями хвилюю «праведного гніву» стосовно того, як не можна звільняти суддів, пройшли публікації колишніх регіоналів і інших поплічників Януковича.

Так, у шкідливості звільнення та й будь-якої перевірки суддів намагається переконати колишній депутат із команди «портновських хлопчиків» Володимир Пилипенко, співавтор сентенції «ми построїли армію рабов, пускай работают» часів прийняття закону про відновлення довіри до судової влади.

Не можна оминати увагою й позицію іншого «класика» побудови судової системи – Сергія Ківалова. Окрім того, що фактично будь-яке оновлення судової влади він вважає таким,

що суперечить європейським стандартам, колишній голова комітету ВР з верховенства права пропонує судову реформу здійснювати шляхом «розробки законодавчих актів, направлених на недопущення публічного обвинувачення суддів».

Схожої позиції притримуються й судді – як колишні, так і чинні.

Подібних публікацій і виступів можна навести ще чимало. Та й без цього зрозуміло, що особи, відповідальні за судову владу зразка часів Януковича замість відбувати покарання ще досі залишаються на посадах. І їх об'єднує величезне бажання не втратити власну «армію рабів» у мантиях, а з ними – і вплив старої влади на процеси, які відбуваються в державі.

«Вінницьська» комісія?

Очевидно, з небажання колишніх регіоналів позбуватися виплеканої системи залежних і слухняних суддів і судів сенсації не зробиш.

А от те, що категорично проти оновлення судової влади через зміни до Конституції виступають і представники «нової» влади, турбує значно більше.

При цьому ми не маємо на увазі неприйняття ідеї «звільнити всіх суддів» заступником голови АП Олексієм Філатовим, хоча інші представники команди президента виступають саме за таку модель.

В запропонованих змінах йдеться не про тотальне автоматичне звільнення всіх, а про прозорий і неупереджений конкурс на кожну суддівську посаду, якого Україна, на жаль, ніколи не мала і який дуже потрібний зараз.

Дивує інше: ідею повного оновлення, і навіть атестації суддівського корпусу вважає популізмом, наприклад, голова Вищої ради юстиції Ігор Бенедисюк, призначений до цього конституційного органу безпосередньо президентом.

При цьому незрозуміло, чи мав на увазі голова ВРЮ перестатацію, передбачену вже прийнятим законом, чи громадські пропозиції змін до Конституції.

Та й як може бути популізмом розроблений аполітичною громадською платформою проект змін до Конституції, спрямований на виконання коаліційної угоди?

Втім, справжній детектив розгорнувся довкола оцінки Венеційською комісією громадського проекту змін до Конституції. Варто почати з того, що кілька днів тому експерти РПР звернулися до Венеційської комісії з пропозицією надати власні коментарі до законопроекту.

За звичайною практикою ВК, її експерти заслуховують авторів проекту перш, ніж надати остаточний висновок щодо нього. На велике здивування представниця Венеційської комісії повідомила, що наразі громадський проект не розглядається взагалі, а буде розглядатися тільки підготовлений Конституційною комісією.

На наш запит щодо причин такої ситуації, представник Володимира Гройсмана повідомив, що ще 9 вересня голова Верховної Ради надіслав обидва проекти з проханням розглянути їх, надавши відповідного листа.

З інших джерел, однак, стало відомо, що президент ВК Джанні Букіккіо ще 16 вересня висловив сумніви, що Комісія встигне підготувати оцінку проекту РПР до пленарного засідання в кінці жовтня і запитав, чи влаштує пана Гройсмана, якщо така оцінка буде надана пізніше, в грудні.

Що саме відповів пан Гройсман і чи відповів він взагалі щось, з'ясувати не вдалося. Так само залишається незрозумілим, чи діяв (бездіяв?) голова Верховної Ради на власний розсуд, чи його позиція, яка призвела до затягування, а фактично – саботажу, оцінки громадського проекту, була погоджена з президентом.

Нагадаю, саме президент взяв на себе всю повноту відповідальності за судову реформу, створив Конституційну комісію і має намір внести до Верховної Ради законопроект щодо змін до Конституції в частині судоустрою.

Та беззаперечними залишаються два факти.

Володимиру Гройсману було відомо, що з розглядом громадського проекту є складнощі ще місяць тому, 16 вересня. Але він вирішив не повідомляти про це – ані громадськості, ані авторів.

Відтак, відповідальність за можливе зволікання з розглядом громадського проекту несе саме голова Верховної Ради.

Хтось дуже не хоче, щоб проект змін до Конституції про оновлення суддівського корпусу не був розглянутий Венеційською комісією. Це зрозуміло, особливо з огляду на те, що фактично єдиним аргументом проти застосування такого механізму є його нібито невідповідність європейським стандартам.

Іншими словами, у випадку досить імовірної позитивної оцінки з боку ВК цей проект має чималі шанси бути прийнятим, а судова система – оновленою.

Поки політична влада і громадянське суспільство по різні боку барикад в питанні, як краще оновлювати суди, хтось спокійно працює над тим, щоб оновлення не відбулося взагалі.

Із цієї ситуації тепер лише два виходи. Один – докласти всіх зусиль для того, аби ВК все-таки оцінила обидва проекти ще на жовтневій сесії. І...здійснити-таки судову реформу, прийнявши консенсусні зміни.

Другий – проігнорувати вимоги громадськості і попередні зусилля, докладені для врахування її думки, тим самим залишаючи в дії судову систему часів Януковича.

Наостанок також варто зазначити, що й Венеційська комісія не є істиною в останній інстанції. Це, безумовно, дуже поважний, але все ж таки дорадчий орган.

Отримати думку ВК щодо пропонованих змін дуже важливо, а там більше заручитися її підтримкою, якщо така буде.

Та навіть якщо цей орган критично поставиться до певних пропозицій, і зробить висновок, що вони не відповідають стандартам сталих європейських демократій, або й зовсім не дасть їм оцінки, це не означає, що такі пропозиції не можуть бути прийняті.

В особливий період перехідної демократії, в якому зараз знаходиться Україна і це засвідчує сама ВК в висновку щодо закону про очищення влади, відступ від певних норм, які працюють в розвинених країнах, не буде вважатися порушенням міжнародних зобов'язань.

Іншими словами, визначати конституційний лад всередині своєї держави, в тому числі, через механізми представницької демократії є виключним правом українського народу. І легітимно обрані народом органи влади можуть і повинні забезпечити народу це право – президент внести відповідний законопроект, а Верховна Рада – його прийняти.

Тож варто діяти, і діяти швидко.

Ідею повного перенабору суддів підтримують прем'єр-міністр, міністр юстиції, представники щонайменше п'яти парламентських фракцій, провідні громадські науковці і експерти, тисячі громадян України, видатні міжнародні фахівці.

Не підтримують лиш колишні регіонали і їхні судді.

Президент України, однак, ще публічно не висловився ні за, ні проти такого механізму.

З ким ви, пане президенте? (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2015/10/19/7085123/>). – 2015. – 19.10).

Децентрализация: анализ европейского опыта (инфографика)

Принятие поправок в Конституцию по части децентрализации надолго запомнится украинцам. Фемиде еще только предстоит назвать виновных в трагедии 31 августа, когда от взрыва гранаты погибли четыре человека и были ранены более 120, а в Раде уже торгуются за голосование поправок во втором чтении в декабре. Некоторые назвали голосование «кровавым», другие – «зрадой», третьи – «вынужденной мерой». Пока нужных 300 голосов нет, но бюджетная децентрализация и добровольное объединение громад по админтерреформе уже идет полным ходом. Львиная часть налогов с 1 января остается на местах, но, по словам местных депутатов, этого недостаточно. А вот идейные вдохновители реформы уверены в обратном, уверяя, что недостающую часть денег компенсирует Киев. С этим можно согласиться: те, кто говорят, что европейские громады обеспечивают себя на все 100%, несколько преувеличивают. Чтобы развенчать мифы реформы, «Сегодня» разобралась, как децентрализация проходила в Польше и Франции, ведь опыт именно этих стран мы и копируем.

РЕГУЛЬСКИЙ. Взяв курс на децентрализацию, Кабмин начал сотрудничать с группой польских экспертов, которые более 20 лет назад уже провели эту реформу в Польше. Главой польской рабочей группы стал Марчин Свенчицкий – экс-мэр Варшавы. От Украины все координирует профильный вице-премьер Геннадий Зубко. Но, по словам Свенчицкого, с которым «Сегодня» встретилась во время его визита в Киев, с реализацией реформы у нашей власти есть одна главная проблема. «Нет единого центра принятия решений. Каждый тянет одеяло на себя», – поясняет нам господин Марчин. И он прав: реформой занимается и Кабмин, и профильный комитет ВР, и различные институты и общественные организации, и чиновники на местах. При этом все они представляют разные партии, поэтому нередко вставляют друг другу палки в колеса. В Польше главным по децентрализации

назначили академика Ежи Регульского. Сначала он провел административно-территориальную реформу: из 49 воеводств осталось 16, а количество повятов и гмин сократилось до 379 и 2479 соответственно. Сейчас в Украине – 24 области, 490 районов и 10 279 сельсоветов. После добровольного объединения останется 27 регионов (то есть фактически областей станет больше), 150–200 районов и 1500–2000 громад.

Но дело не только в передаче полномочий. Изюминка децентрализации – право самостоятельно распоряжаться финансами. В отличие от украинских громад, которые еще в 2014-м имели право лишь на 20% собственных доходов, в «кассах» польских гмин остается до 60% собранных налогов (см. инфографику). Самой богатой считается Познань: там 90% бюджета – собственные доходы. В Украине с 1 января в местных бюджетах оставили собранные НДФЛ, налог на недвижимость и акциз: по задумке Кабмина, этих денег должно хватить, чтобы покрыть половину расходов региона. Остальные 40–50%, как и в Польше, регионам будут «спускать» сверху, в виде дотаций и субвенций.

Во Франции институт префектов ввел Наполеон еще в 1800 году, а в Польше реформой занимался один человек.

По стопам Наполеона. От французской модели мы позаимствовали почти все: от института префектов до централизованной модели управления Парижем более чем 36 тыс. коммун. Децентрализация во Франции проходила в середине 80-х, а должность префекта ввел Наполеон еще в 1800 году. Сначала он наделил этих чиновников максимальными полномочиями, но потом их права урезали, и в 1982-м у префектов осталось лишь право контрольно-надзорной за местной властью функции. Как и в нашем проекте изменений в Конституцию, во Франции префектов назначает и увольняет президент, но де-факто префекты подчиняются МВД. Что, в принципе, правильно: если местная

власть нарушает Конституцию, префект обязан обратиться в правоохранительные органы и суд. У нас предлагается подчинить префектов президенту: эту норму критикует бывший судья КС Виктор Шишкин и замглавы Конституционной комиссии Виктор Мусияка.

Акциз на спички. Как и в Польше, ни одна французская коммуна не обеспечивает себя на все 100%. Коммунам разрешено вводить местные сборы: налог на уборку территорий, на коммуникации. Но, в отличие от других стран ЕС, во Франции самая жесткая налоговая система. Так, к примеру, каждый француз платит налог на семью. Причем выгоднее его платить, если выйдешь замуж/женишься: тогда ставка делится на двоих. Также во Франции подакцизными товарами считаются спички, сахар и кондитерские изделия! Эти налоги также наполняют местные бюджеты. Эксперты считают Францию исторически централизованной страной. «У нас была монархия, а в Украине нет. Зачем власть в Украине делать настолько зависимой от президента?» – рассказал нам один из французских дипломатов. На Банковой это объясняют условиями военного времени: если дать регионам много полномочий, может произойти то же, что и на Донбассе.

ОПЫТ: ФЕДЕРАТИВНАЯ ГЕРМАНИЯ И ПОХОЖАЯ ШВЕЦИЯ

Помимо опыта Польши и Франции, чему-то украинские власти учатся и у Германии и Швеции. Правда, что касается официального Берлина, эксперты предостерегают: Германия – федеративная страна, и ее опыт передачи полномочий на места стоит рассматривать аккуратно. Так, до середины XIX века на территории Германии существовало много отдельных гособразований, а в нынешнем виде земли сформировались только после войны. По конституции, земли не являются административными единицами ФРГ. Наоборот, ФРГ – это объединение земель. Земли – субъекты конституционного права с ограниченной международной правосубъектностью (они могут принимать законы в интересах своих земель, но не

могут самостоятельно вести международную политику: например, заключать договора с другими странами). Украинские же громады не могут принимать собственных законов. А вот бюджетную децентрализацию можно смело рассматривать в качестве примера для Украины. Кстати, в вопросе введения своих местных налогов и сборов власти немецких земель даже переплюнули своих коллег по французским коммуна. Так, в бюджеты некоторых земель жители платят налоги на пиво, собак, развлечения, лотереи и кино. И на 80% бюджет земель формируется за счет собственных поступлений. В отличие от Польши и Франции, где этот показатель в среднем не превышает 60%. Но, как и везде, Берлин поддерживает земли дотациями и субвенциями. После падения Берлинской стены и объединения Германии новые федеральные земли востока страны были экономически слабее. Учитывая это, власти приняли несколько программ выравнивания отстающих регионов для сбалансирования бюджетов «новых» земель за счет перераспределения доли ВВП экономически мощных промышленных «чемпионов» (Баварии, Баден-Вюртемберга) в пользу восточных регионов. В первые годы существования объединенной Германии это позволило в сжатые сроки реализовать целый ряд комплексных инфраструктурных проектов и улучшить социальное благополучие восточных немцев. Ожидается, что с 2020 года будет новая программа финансирования не только новых земель, но и всех регионов, нуждающихся в помощи.

В Швеции же реформа стартовала в 90-х. Как и в Польше, количество муниципалитетов сократилось с 1000 до 280. В Швеции два типа органов местного самоуправления: муниципалитет на местном уровне и ландстинг – на региональном. В отличие от федеративной Германии, к компетенции органов местной шведской власти относится образование, медицина, инфраструктура. В общем те же вопросы, что и у нас. Значительное количество налогов остается на местах. Каждый регион и муниципалитет

имеют право устанавливать свои ставки налогов. Главный источник дохода – подоходный налог. Самая высокая его ставка в одном из муниципалитетов – 33,17%, самая низкая – 27,13%. Местные бюджеты Швеции также получают дотацию из центра.



А. Ткачук, директор по вопросам науки Института гражданского общества

– Мы проводим децентрализацию по французско-польской модели. К примеру, префекты – чисто французская модель президентских управляющих на местах...

– Префекты – это глупость. Нет в украинском языке слова «префект», оно чужое. Что касается госчиновника высокого класса, который стоит на страже Конституции, законов и интересов государства, – это абсолютно правильно. Это не французская модель. Если забрать слово «префект», то такая модель существует везде. В Польше – воевода, в Италии – комиссар... У нас таких чиновников предлагается назначать президенту по представлению Кабмина. Но в Украине правительства меняются так часто, что так же часто будут менять и «префектов». Поэтому смешанный способ назначения, может, и нормальный. Но название неправильное.

– В Польше бюджетам гмин из центрального выделяют деньги на образование. Как будет в Украине?

– У нас медицина и образование финансируются за счет госмедицинской и образовательной субвенций. Так и останется. Но есть две составляющих: сеть (образовательных и медицинских учреждений. – Авт.), которая находится в собственности громад, и расходы на одного учащегося, которые рассчитываются государством. Передача последних громаде должна улучшить качество образования. Сегодня на одного учащегося государство выделяет около 9 тыс. грн в год. В городских школах это 6–7 тыс. грн, в селах – 15–20 тыс. грн. Рекорд – 35 тыс. грн (такой разброс норм объясняется малым количеством детей в сельских школах. – Авт.). Денег в пять раз больше, чем в городе, а результат – тотальная малограмотность. Если вопросы образования передать на уровень громады, местное самоуправление получит деньги в расчете на количество учащихся, и суммы точно не хватит для сегодняшней сети школ. Когда система начнет работать, первые пару лет будет сложно, будут скандалы. Где-то сеть школ сократится, где-то громады договорятся: их дети будут ходить на учебу в соседнюю

громаду, и перечислять 9 тыс. на ребенка в бюджет этой громады.

– Смогут ли местные бюджеты вводить свои местные налоги? Немцы, например, платят налог на собак.

– Если смотреть глобально, минимум 60–70% поступлений всех местных бюджетов – это НДФЛ. Это стабильный налог, который говорит о том, что в громаде кто-то еще работает. Поэтому основным является налог на доходы физлиц. Вторая часть – так называемые рентные налоги: на недвижимость, землю... В Украине все кричат, мол, дайте нам землю, мы будем ее продавать, устанавливая какие угодно налоги. Но не может громада существовать за счет рентных платежей! Это развращает людей. Составляющая рентных платежей в местных бюджетах разных стран – 10–11%. Есть местные налоги, в том числе на собак, на дождевую канализацию. Но они мелкие. Налог важен и нужен, когда сумма поступлений превышает затраты на его администрирование.

– В Польше есть рейтинг инвестиционной привлекательности гмин. После реформы будет ли это возможно в Украине?

– В теории – да. На практике все работает сложнее. К примеру, вы потенциальный инвестор и увидели, что возле какого-то села есть урочище, а там – минеральная вода. Вы хотите построить санаторий. Это за пределами села, то есть урочище не входит в генплан села. А у района, как правило, нет схемы планирования территории за селом. А если бы и был, то те 10–15 соток – настолько маленький клочок, что на схеме планирования его не было бы видно. И тогда вам нужно идти в райадминистрацию и договариваться, чтобы они взяли за разработку схемы планирования территории. И в райсовет, поскольку он должен быть заказчиком схемы. Он же ее и утверждает. После того как все будет сделано, вы начинаете работать с сельсоветом, потому что нужная вам земля находится на его территории. То есть в процессе – три игрока. Мы предлагаем, чтобы на уровне каждой громады была своя схема планирования, по которой будет четко понятно: это земли такой-то территории, эти – земли промышленности... И инвестор смотрит

на эти документы: здесь есть люди, а вот здесь – зарезервированная земля для производства.

О. Шамшур, Посол Украины во Франции

– Был ли во Франции создан фонд поддержки дотационных регионов на этапе реформы децентрализации?

– Во Франции, несмотря на несколько волн реформы, преобладают централистские традиции. Это проявляется в административном контроле центральной власти за местными органами. Бюджеты регионов формируются на 60% от государственного. А органы местного управления формируют бюджет из четырех источников: госдотации, местные налоги, займы и доходы от собственности и услуг.

– На чем стали зарабатывать различные регионы Франции после реформы? Возможно, на производстве вина, туризме?..

– Каждый регион, департамент или коммуна могут рассчитывать на часть налогов. Но все же речь не идет о полном самофинансировании. К примеру, в 2013-м у французских регионов были такие источники формирования бюджетов: 61% – поддержка государства, 27% – местные налоговые сборы, 12% – освобождение от местных налогов и специальные субвенции от министерств. То

есть производство вина и туризм, как основные прибыльные отрасли для регионов Франции в целом, – скорее стереотип. Но, впрочем, для отдельных общин страны это действительно критически важная статья дохода.

– Есть ли сейчас во Франции дотационные регионы? На чем они зарабатывают?

– Местные общины очень чувствительны к малейшим изменениям в вопросе выделения дотаций. К примеру, в условиях борьбы с последствиями финкризиса правительство Франции, кроме других мер экономии, и в соответствии с требованиями Брюсселя (установление предельной нормы дефицита госбюджета на уровне 3% ВВП), предусмотрел также и сокращение дотаций регионам. Одна из статей таких дотаций – общие дотации на функционирование местных органов власти должны быть снижены в среднем на 10,7 млрд евро до 2017-го (в 2015-м предусмотрено 36,6 млрд евро). Естественно, что эти реформы вызвали негативную реакцию в регионах, департаментах и коммунах, а споры и критика правительства не утихают и сейчас (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/life/stories/decentralizaciya-analiz-evropeyskogo-opyta-infografika-658161.html>). – 2015. – 15.10).

На «Киевском диалоге» раскритиковали конституционную реформу украинских властей

Участники украино-немецкого форума «Киевский диалог» рекомендуют пересмотреть закон о децентрализации и сделать прозрачными изменения конституции.

Закон об изменениях Конституции Украины, предусматривающий децентрализацию, должен быть пересмотрен с учетом предложений общественных экспертов. Обновленная Конституция Украины должна быть адаптирована к евростандартам в части гарантий основных прав и свобод человека. Эти и другие рекомендации стали итогом дискуссий, прошедших в столице Украины в рамках украино-немецкой конференции «Киевский диалог: Права человека в условиях военного конфликта и реформ в секторе юстиции».

Кулуарный стиль

Обсуждение изменения украинской конституции стало самой горячей темой в ходе двухдневных дебатов в Киеве правозащитников, общественных активистов, дипломатов, политиков и экспертов Украины, Германии и представителей Евросоюза. Как отметил директор Харьковской правозащитной группы Евгений Захаров, принятие парламентом в первом чтении закона о децентрализации было проведено в ущерб его качеству и без учета мнений представителей общественности. «Рабочая группа конституционной комиссии провела всего три закрытых заседания, после чего проект закона был проголосован в

Верховной раде через две недели безо всякого обсуждения», – отметил правозащитник.

Возмущение несогласных с кулуарной подготовкой конституционных изменений и с просочившимися в прессу положениями закона вызвало массовые протесты 31 августа, завершившиеся взрывом гранаты у здания парламента, арестами активистов и несогласных политиков. Эксперт Консультативной миссии ЕС на Украине Роберт Биор выразил удивление рекордными темпами подготовки изменений в конституцию, ведь в ЕС этот процесс потребовал бы одного-двух лет. «Я понимаю, что Украина находится в цейтноте в связи с обязательствами, которые она взяла в рамках минских соглашений. Но лучше двигаться медленно, зато более качественно готовить важные документы по изменению основного закона страны», – сказал Биор.

Политики против юристов

Член рабочей группы, которая готовила проект закона, экс-депутат Верховной рады Виктор Мусияка обратил внимание на парадокс: президент страны Порошенко и западные союзники Украины поддерживают эти изменения в конституцию, а эксперты внутри Украины выступают против. «На самом деле парадокса нет. Политики хотят как можно быстрее завершить военный конфликт в Донбассе политическими методами, тогда как эксперты видят юридические противоречия закона о децентрализации и огромные риски, который он содержит», – сказал Мусияка.

Представитель Украинской Хельсинской группы по правам человека Владимир Яворский высказался за то, чтобы проекты конституционных изменений были приведены в соответствие с европейскими нормами. В частности, эксперт предложил исключить положения, которые сужают право граждан на защиту, а также признать юрисдикцию международных судов на Украине и предоставить гражданам право обжаловать законы в судах, если они считают, что эти акты нарушают их права.

Еще дальше предложил пойти правозащитник и член общественного научно-экспертного совета при Высшей квалификационной

комиссии судей Украины Сергей Щетинин. По его мнению, общественности Украины следует добиваться приостановки процесса внесения изменений в конституцию до принятия парламентом закона, который бы обеспечил исключительное право народа Украины на смену конституционного строя. «Это право закреплено в нынешнем тексте конституции, и оно постоянно попирается властями. Каждый новый президент стремится перекроить конституцию под себя», – заявил Щетинин.

Важнейшая реформа

Депутат Верховной рады Наталья Веселова заявила, что ее фракция «Самопомощь» голосовала против закона о децентрализации, после чего была подвергнута остракизму с президентской стороны. «Мы бессильны в попытках провести свои поправки к конституционным изменениям. Администрация президента их просто игнорирует», – сказала Веселова. Ее возмущение разделили представители общественных организаций переселенцев с Донбасса. Они предложили «немедленно объявить военное положение в стране в связи с агрессией России» и прекратить всякие попытки менять Конституцию Украины.

Подытоживая эти мнения, Виктор Мусияка напомнил, что конституция претерпевала бесконечные изменения каждым приходящим президентом. Он отметил, что основной закон до сих пор не заработал и как норма прямого действия, хотя это записано в тексте украинской конституции. «Конституция Украины перестала быть легитимной. Поэтому стоило бы создать представительский орган по разработке совершенно нового основного закона в открытом режиме и с привлечением широких кругов общественности и экспертов, и утвердить новую конституцию на всеукраинском референдуме», – сказал Мусияка.

Глава фракции «зеленых» в Европейском парламенте Ребекка Хармс (Rebecca Harms) в завершение конференции «Киевский диалог» сказала, что считает проблему изменений Конституции Украины одним из важнейших вызовов, которые стоят перед страной в настоящее время. Она заявила, что реформа конституции нуждается в поддержке. «Это

должен быть открытый процесс, чтобы граждане также были согласны со всеми изменениями. Чтобы не получилось так, что за них проголосует незначительное большинство в парламенте, а украинцам останется только

выполнять эти решения», – подчеркнула Ребекка Хармс (*Обозреватель* (<http://obozrevatel.com/politics/86401-na-kievskom-dialoge-raskritikovali-konstitutsionnuyu-reformu-ukrainskih-vlastej.htm>). – 2015. – 13.10).

В. Осятинский, профессор Центральноговропейского университета польский эксперт по конституционной реформе

Всех судей нужно просто уволить

Польский эксперт по конституционной реформе рассказал о проблемах украинских судов и саботаже реформ.

Автора книги «Моя Конституция» хорошо знают в ЕС, а в Польше считают одним из главных экспертов по конституционной реформе. В начале 90-х он работал в конституционной комиссии Сената, до 2000-го был одним из 4-х директоров Центра изучения конституционализма в Восточной Европе, работал над конституционными изменениями в посткоммунистических странах. Консультировать Украину его лично пригласил Джордж Сорос.

– *Что бы вы посоветовали Украине?*

– Не делать быстрых конституционных изменений, использовать уже имеющуюся Конституцию – она не такая уж и плохая. Для меня первый приоритет – суды. Вы нуждаетесь в очищении судов. Вопрос сложный и требует закрепления в конституционных положениях (прописать в переходных положениях Конституции норму об очищении. – Авт.). Конституция устанавливает независимость судебной власти. Но для этого нужно пойти на хитрость: в процессе очистки эта судебная независимость должна быть ограничена или отменена. Я приверженец увольнения всех судей и набора новых. Некоторые настаивают на переаттестации. Более важен факт, что процесс должен начаться, и он должен быть открытым. Для этого нужна не только тотальная перезагрузка, а и информационная кампания. Власть должна объяснять людям, что она делает. Люди должны знать, что теперь не дают взятки и могут зафиксировать факт

вымогательства взятки, сообщив в органы. И такого судью должны наказать.

– *То есть вам больше нравится проект РПР?*

– Это была моя идея, поэтому я предпочитаю назначать судей заново. Переаттестацией могут злоупотреблять по политическим мотивам, потому нужно решить: кого тестировать и назначать, а кого – нет.

– Бывший судья КС Виктор Шишкин говорит, что каждый украинский президент пытается переписать Конституцию под себя.

– Не только украинский. Это нормально. Проблема в том, что вы не примете такую Конституцию, потому что нужно большинство голосов в ВР (300 голосов. – Авт.).

– *В ВР не хватит голосов?*

– Да. Я предлагаю, как я это называю, делать Конституцию «в рассрочку». Берете один вопрос, делаете конституционный закон. Так вы отстраните судебную власть от этого процесса (сейчас вывод по Конституции дает КС. – Авт.). Как я понял, Порошенко хочет получить больше власти. Если вы сделаете очистку судебной власти зависимой (от президента. – Авт.), вы никогда эту очистку не проведете.

– *Много критики в адрес президента по поводу введения института префектов в каждой области...*

– Да, критика есть. Но если вы проводите децентрализацию, возникает вопрос: какие полномочия вы передаете на места, а какие оставляете за центром. Обычно существуют представители центральной власти на местах. Вопрос в том, кому они подчиняются: президенту, правительству или парламенту? В

парламентско-президентських республіках вони підчиняються парламенту (і правительству. – Авт.). В більш централізованих державах – президенту. Я розумію критику і президентську необхідність (ввести інститут префектів. – Авт.). Це повинно регламентуватися окремим законом або нормою Конституції, ви не знаєте?

– *Це записано в проекті Конституції, який Рада проголосувала в першому читанні 31 серпня.*

– То єсть проект не проголосований остаточно – потрібно спеціальне кількість голосів.

– *300 голосів.*

– Думаю, 300 голосів не буде.

– *Конституційна комісія реально намагається щось змінити або саботує реформи?*

– Не думаю, що саботує. Але якщо КК не вдасться прийти до загального висновку (проводити переатестацію або звільняти всіх судей. – Авт.), ВР повинна її розпустити. Тепер в робочу групу по судовій реформі в межах КК входять судді, але я не думаю, що судді повинні там сидіти. Вони можуть консультувати, а в робочій групі повинні бути представники парламенту і незалежні експерти.

– *В чому головна проблема, чому реформи просуваються повільно?*

– Проблема – в боротьбі президента з правительством і президента з парламентом. Іноді це боротьба за владу, іноді за цим стоїть якийсь інтерес (*Сьогодні (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/viktor-osyatskiy-vseh-sudey-nuzhno-prosto-uvolit-659510.html>). – 2015. – 20.10).*

Експерти Реанімаційного пакету реформ: Р. Куйбіда, Центр політико-правових реформ, М. Жернаков, суддя (2012-2015), Е. Шишкіна, народний депутат у Верховній Раді VI-го скликання, Т. Шепель, адвокат, голова Постійного третейського суду при ІСС-Україна, Заступник голови Третейської палати України, М. Галабала, адвокат, заступник голови Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції

РПР пропонує оновити судовий корпус через зміни до Конституції

Реанімаційний пакет реформ пропонує заснувати нову трирівневу систему судів з відкриттям прозорих конкурсів на кожну суддівську посаду. Пропозиція спрямована на забезпечення гарантованого Європейською конвенцією з прав людини права на справедливий суд.

1. Нова судова система передбачає відмову від чотирьох касаційних судів (Верховного Суду і трьох вищих судів). Спочатку буде створено єдиний суд касаційної інстанції для загальних судів – Верховний Суд. Також ми передбачаємо окремий Верховний Адміністративний Суд як касаційний суд для адміністративних судів. Ці суди мають розпочати роботу якнайшвидше (упродовж року після внесення відповідних

змін до Конституції). Після цього мають припинити роботу діючі суди найвищого рівня.

У зв'язку з децентралізацією, об'єднанням територіальних громад, а також внаслідок значного зменшення кількості судових справ має бути скорочена кількість судів нижчого рівня, яких сьогодні біля 700. Подібні процеси уже розпочато в прокуратурі – замість майже 700 місцевих прокуратур невдовзі має запрацювати приблизно 170 окружних прокуратур.

2. Нові суди формуватимуться поетапно, починаючи з вищого рівня. Цей процес може бути закінчений за три роки. У конкурсі на посади в нових судах зможуть взяти участь як діючі судді, так і правники з-поза меж

судової системи. Після початку роботи нових суддів повноваження інших суддів мають бути припинені у зв'язку з повною реорганізацією судової системи.

3. Для добору суддів на нові суддівські посади буде створено тимчасову комісію, до якої парламент призначить найбільш авторитетних правників з числа суддів у відставці, правозахисників, міжнародних експертів та іноземних фахівців з бездоганною репутацією.

4. Пропозиція РПР щодо заснування нової трирівневої системи судів з відкриттям прозорих конкурсів на кожен суддівську посаду, сформульована у вигляді перехідних положень до конституційних змін містить лише найважливіші елементи. У разі її підтримки необхідні процедури мають бути визначені законом з урахуванням європейських стандартів.

I. Зміст пропозиції

1. Пропозиція Реанімаційного пакету реформ (далі – РПР) полягає у заснуванні нової трирівневої системи судів з відкриттям прозорих конкурсів на кожен суддівську посаду. Пропозиція спрямована на забезпечення гарантованого Європейською конвенцією з прав людини права на справедливий суд.

Нова судова система передбачає відмову від чотирьох касаційних судів (Верховного Суду і трьох вищих судів). Спочатку буде створено єдиний суд касаційної інстанції для загальних судів – Верховний Суд. Також ми передбачаємо окремий Верховний Адміністративний Суд як касаційний суд для адміністративних судів. Ці суди мають розпочати роботу якнайшвидше (упродовж року після внесення відповідних змін до Конституції). Після цього мають припинити роботу діючі суди найвищого рівня.

У зв'язку з децентралізацією, об'єднанням територіальних громад, а також внаслідок значного зменшення кількості судових справ має бути скорочена кількість судів нижчого рівня, яких сьогодні біля 700. Подібні процеси уже розпочато в прокуратурі – замість майже 700 місцевих прокуратур невдовзі має запрацювати приблизно 170 окружних прокуратур.

2. Нові суди формуватимуться поетапно, починаючи з вищого рівня. Цей процес може бути закінчений за три роки. У конкурсі на посади в нових судах зможуть взяти участь як діючі судді, так і правники з-поза меж судової системи. Після початку роботи нових суддів повноваження інших суддів мають бути припинені у зв'язку з повною реорганізацією судової системи.

3. Для добору суддів на нові суддівські посади буде створено тимчасову комісію, до якої парламент призначить найбільш авторитетних правників з числа суддів у відставці, правозахисників, міжнародних експертів та іноземних фахівців з бездоганною репутацією.

4. Пропозиція РПР щодо заснування нової трирівневої системи судів з відкриттям прозорих конкурсів на кожен суддівську посаду, сформульована у вигляді перехідних положень до конституційних змін містить лише найважливіші елементи. У разі її підтримки необхідні процедури мають бути визначені законом з урахуванням європейських стандартів.

II. Позиції Венеційської комісії і їх реалізація у законопроекті

5. Венеційська комісія неодноразово закликала українську владу спростити систему судів і відмовитися від чотирьох рівнів у ній.

На жаль, ця вимога проігнорована Конституційною комісією. Її проект передбачає існування і Верховного Суду – як найвищого органу в системі судів, і підлеглих йому вищих судів – як вищих щодо спеціалізованих судів (ч. 3 і 4 ст. 125). Одночасно перехідні положення (п/п 8 п. 19) передбачають Верховний Суд і окремі суди касаційної інстанції, суди апеляційної і першої інстанцій. Ці положення унеможливають у майбутньому зменшення кількості рівнів у судах, оскільки Верховний Суд й далі залишатиметься окремою інстанцією над судами касаційної, апеляційної та першої інстанцій.

РПР подав пропозиції щодо чіткого закріплення не більш як триланкової системи судів. На жаль, ці пропозиції не

були передані на розгляд Венеційської комісії, оскільки Адміністрація Президента направила до Венеційської комісії лише ту частину пропозицій, що стосується оновлення суддівського корпусу.

6. На початку 2015 року Венеційська комісія була поінформована представниками української влади про «основні проблеми як з корупцією, так і некомпетентністю працівників судових органів, які є результатом політичного впливу на призначення суддів у попередній період», а також про «майже повну відсутність довіри суспільства до чесності або компетентності судових органів».

Венеційська комісія з розумінням поставилася до цієї проблеми: «Якщо ситуація є такою, як описали представники влади, то може бути необхідним і виправданим вжити надзвичайних заходів для виправлення цих недоліків». Водночас Венеційська комісія висловила думку, що: «такі надзвичайні заходи повинні дійсно спрямовуватися на виявлення окремих суддів, які не відповідають зайнятій посаді судді. У зв'язку із цим звільнення кожного з представників судової влади, призначених упродовж певного періоду, не було би належним вирішенням проблем, зазначених органами влади».

Конституційна комісія вирішила припинити повноваження тих суддів, які були призначені на 5 років, після закінчення цього терміну (більшість з них були призначені за часів президентства Януковича). Інших суддів має бути піддано оцінюванню, негативні результати якого будуть підставою для звільнення.

РПР не розрізняє суддів за тим, призначені вони за часів Януковича чи інших президентів, а пропонує рівний підхід до них, незалежно від часу їх призначення на посаду. Усім суддям буде надана можливість взяти участь у конкурсі на посади в нових судах. Повноваження суддів, які захочуть покинути систему або не пройдуть конкурс, буде припинено у зв'язку з реорганізацією судової системи без будь-яких негативних формулювань. Ті, хто має достатній стаж, вважатимуться суддями у відставці і отримають довічне грошове забезпечення судді згідно з діючими правилами.

РПР вважає, що Україна може втратити унікальний шанс змінити ситуацію на краще, якщо буде запроваджено лише оцінювання кожного діючого судді. Судді дуже добре навчилися уникати відповідальності, використовуючи, зокрема, й європейські стандарти. Майнової люстрації більшість із них уникали, записуючи свої статки на третіх осіб або успішно оскаржуючи негативні висновки фіскальних органів у судовому порядку. Навіть у разі очевидно свавільного рішення (див., наприклад, рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бочан проти України-2», «Яременко проти України-2») судді успішно посилаються на те, що вони скористалися своїм правом тлумачити факти і право, а дисциплінарний чи кваліфікаційний орган цього не мають права оцінювати. Це ключовий аргумент, на який посилаються судді, що ухвалювали свавільні рішення проти учасників Революції Гідності. У рамках кримінальних проваджень, які розпочато стосовно деяких суддів, вони відмовляються свідчити проти представників режиму Януковича, які були замовниками таких рішень, оскільки такі свідчення можуть зачепити голів судів, які зберегли свої посади, і їхніх колег. Більшість з цих свавільних рішень не скасовані, оскільки учасники мирних зібрань і люди, яких помилково було до них віднесено, були звільнені з-під арешту законом, який парламент змушений був ухвалити в надзвичайних умовах.

Стандарт доказування – в рамках чи то дисциплінарного провадження, чи то процедури оцінювання – дуже високий. Тому попри заплямовану репутацію більшість суддів легко уникають відповідальності, а суди, які уповноважені розглядати скарги суддів на рішення кваліфікаційних чи дисциплінарних органів, лише потурають цьому.

Натомість у випадку конкурсу на посаду, запровадження якого пропонує РПР, претенденти в рамках справедливої юридичної процедури самі повинні будуть навести докази і розсіяти усі сумніви щодо їхньої професійної репутації, якщо щодо неї є негативна інформація. Адже на суддівську посаду зможуть претендувати лише особи з бездоганною професійною репутацією.

7. Венеційська комісія зауважила, що «слід брати до уваги статтю 126 Конституції, яка передбачає, що судді обіймають свої посади безстроково, за винятком суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду вперше. Будь-який закон, який передбачає звільнення з посади всіх існуючих суддів без проведення будь-якої перевірки індивідуальної відповідальності або винуватості, буде очевидним порушенням цього конституційного положення».

РПР урахував це зауваження, передбачивши таку перевірку в рамках конкурсних процедур на посади в новій судовій системі, а припинення повноважень суддів, які не пройдуть такі процедури, буде зроблено на основі конституційних положень, а не положень звичайного закону, як це є сьогодні. Так, згідно з статтею 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» непідтвердження можливості здійснення правосуддя у відповідному суді за результатами кваліфікаційного оцінювання є підставою для внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги. Це положення передбачає звільнення судді як у випадку негативних результатів первинного кваліфікаційного оцінювання, так і в разі відмови від його проходження.

8. Венеційська комісія рекомендувала розглянути питання про призначення спеціальної комісії у цілях оцінювання суддів. Така комісія, на думку Венеційської комісії, «повинна складатися із суддів старших за рангом та суддів у відставці з незаплямованою репутацією; за потреби, можна було б залучити кваліфікованих і незалежних осіб з-поза меж України».

РПР пропонує утворити для проведення конкурсів на суддівські посади Тимчасову комісію з добору і призначення суддів. До її складу мають увійти 11 членів, що відповідають критеріям доброчесності, незалежності, мають бездоганну репутацію та професійний досвід роботи на посаді судді Конституційного Суду України або досвід правозахисної діяльності у громадських об'єднаннях, що діють у сфері захисту прав людини (принаймні 6 з

цих членів мають бути судьями у відставці). Відповідні положення відсутні у законопроекті Конституційної комісії.

РПР не виключає можливості доопрацювати пропозицію, щоб розширити склад Тимчасової комісії і за рахунок фахівців з-поза меж України.

III. Соціально-політичний контекст

А. Ключові дані соціологічних опитувань

9. Думка громадськості. Відповідно до результатів останнього національного опитування Проекту USAID «Справедливе правосуддя» та компанії GFK Ukraine, лише 5% громадян довіряють судам, не довіряють – 79 відсотків. Рівень довіри до судової влади є найнижчим серед гілок влади в усіх регіонах України. Респонденти, які брали участь у судових засіданнях щонайменше раз за останні 3 роки, довіряють судовій владі більше, ніж респонденти, які не брали участі в судових засіданнях (16% і 4%) .

Недовіра до системи правосуддя зумовила високий рівень виправдання самосуду в українському суспільстві (біля 47%). Так, за даними Центру Разумкова і Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва», 12% населення поділяють думку, що «самосуд в наших умовах є єдиним способом покарати злочинців». 35% населення вважають, що самосуд, хоч і неприпустимий, але в деяких випадках може бути виправданий. Проти самосуду за будь-яких умов налаштовані 46% населення .

За даними опитування Центру політико-правових реформ, Центру Разумкова і Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва», серед основних проблем, які створюють недовіру до судової системи, громадяни назвали: поширеність корупції серед суддів (94%), залежність суддів від політиків (81%) і олігархів (80%), ухвалення судьями замовних рішень (77%), поширеність кругової поруки в судовій системі (73%) .

Кожен п'ятий респондент вважає, що суд, прокуратура, міліція є головним гальмом усіх реформ в Україні. Серед усіх необхідних реформ люди називають першочерговими антикорупційну реформу (65%) і реформу судів та органів правопорядку (58%) .

Мешканці України вважають, що очищення влади (люстрація) потрібне, але відбувається не так, як того вимагає суспільство. Щодо очищення суддівського корпусу, то думки розділилися у такий спосіб:

- суддівський корпус потребує повного оновлення; ніхто з теперішніх суддів не може більше здійснювати правосуддя (49%);

- усі судді мають пройти перевірку, після якої повинне вирішуватися питання перебування судді на посаді (36%);

- перевірку мають пройти лише ті судді, до яких громадськість має претензії (ухвалювали неправомірні рішення, призначались на посаду за протекцією політиків тощо) (7%).

10. Думка експертів. 80% опитаних експертів вважають реформу судової системи та інших органів правопорядку найголовнішими завданнями для України, при цьому стільки ж респондентів підтримують радикальні і термінові зміни в судовій системі.

Експерти також визначили найсерйозніші перешкоди у проведенні судової реформи: опір судової системи (26%), бажання влади безпосередньо впливати на процес судочинства (26%), непрофесійність та корумпованість виконавців (23%), відсутність політичної волі (20%), війна на Сході та анексія Криму (3%).

80% опитаних експертів вважають дуже високим вплив представників діючої судової системи на те, що судова реформа відбувається в низькому темпі. 77% опитаних експертів вважають, що влада не дослухається до громадськості в питаннях реформування судової системи.

11. Думка інвесторів. У стратегічних для інвесторів питаннях найбільше невдоволення викликають: ситуація в судовій системі (79% опитаних бізнесменів) і відсутність результатів боротьби з корупцією (77%). Серед усіх державних органів найменш ефективними інвестори назвали судові органи і фіскальну службу.

12. Думка суддів. Стримані оцінки суддів показують низьку готовність до змін і демонструють величезну прірву з очікуваннями

суспільства. Результати опитувань суддів, експертів і громадян збігаються лише в підтримці ідеї щодо подолання політичних впливів.

Необхідність проведення судової реформи більшість опитаних суддів не заперечують, але одним з найбільш нагальних це завдання вважають лише 12% респондентів, тоді як найбільш поширеною стала позиція, що реформа потрібна, але наразі існують актуальніші завдання (51%). Ще 16% вважають, що реформа не на часі і її можна відтермінувати, а от 19% вважають, що особливої потреби проводити судову реформу немає взагалі.

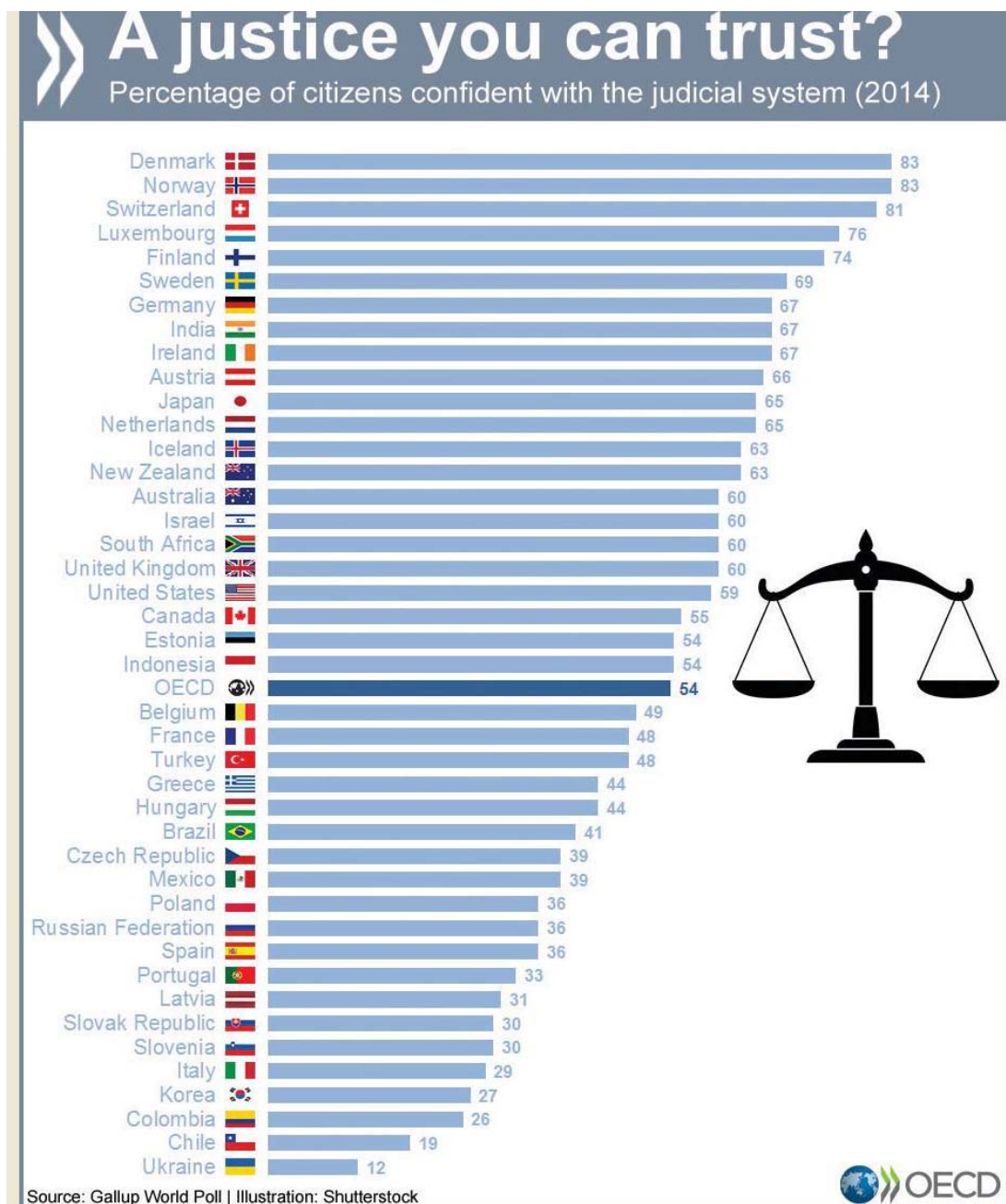
Лише 1,5% суддів переконані у необхідності радикальних змін, ще 30% висловилися за серйозні зміни. Водночас майже 40% опитаних суддів погоджуються на часткові обережні зміни, а 24% наполягають на тому, що якихось змін система правосуддя взагалі не потребує.

На думку більшості суддів, ключовими завданнями судової реформи мають бути подолання впливу інших гілок влади на судову систему (73%), а також подолання складності судового процесу для сторін (47%). Серед інших проблем, які має вирішити судова реформа, судді також називали багатоланковість судової системи (25%), вплив прокуратури та служби безпеки на суддів (20%), корупцію в судах (14%).

67% суддів не підтримують люстрацію в будь-якому вигляді. При цьому заснування нової судової системи змінами до Конституції і новий добір на всі посади суддів підтримало 2,3% опитаних суддів.

В. Україна у світових рейтингах

13. Згідно з висновками Gallup, напередодні Революції Гідності рівень довіри до судів в Україні був одним з найнижчих у світі (лише 16%) і найнижчим у країнах колишнього Радянського Союзу. За даними 2014 року від OECD, Україна – на найнижчій сходинці за рівнем довіри до судів (з 12%) порівняно з іншими країнами цієї організації. За останній рік цей показник в Україні впав до 5% тих, хто довіряє.



Україна – на найнижчому рівні серед країн OECD за рівнем довіри до судів (2014)

Водночас за індексом сприйняття корупції від Трансперенсі Інтернешнл у 2014 році Україна опинилася аж на 142 місці зі 175 держав, де проводилися дослідження .

Згідно з Індексом верховенства права – 2015 Всесвітнього проекту правосуддя (World Justice Project), Україна перебуває на 70 місці зі 102 країн, де відбувалося дослідження, за рівнем утілення

вимог верховенства права, випередивши Китай, Танзанію, Замбію, Киргизстан, Росію. Мабуть, тому, що функціонування судової системи є не єдиним критерієм оцінювання, цей індекс виглядає для України більш оптимістично.

Такі низькі позиції у всесвітніх рейтингах європейської держави зумовлені передусім неналежним функціонуванням судової системи, що вимагає вжиття рішучих і надзвичайних заходів під час судової реформи.

С. Декомунізація

14. Досвід держав колишнього Союзу показує, що ті держави, в яких не відбувся повноцінний процес декомунізації, попри початкові демократичні процеси виявилися надзвичайно слабкими перед відновленням авторитарних методів управління та узурпацією влади (Російська Федерація, Білорусь, більшість країн Центральної Азії). Подібний негативний розвиток пережила й Україна, оскільки не провела ефективних реформ, які б змінили відносини у державному апараті.

15. Україна в організації публічного управління і судочинства досі залишається «радянською». Телефонне право, виклики суддів «на килим» до політиків або чиновників залишаються ефективним регулятором і засобом впливу на правосуддя. За останні два десятки років до цього додалася страшна корупція.

16. Євромайдан розпочався у 2013 році як вибір українським суспільством демократичного європейського вектору розвитку замість повернення до тоталітарного минулого. Велика частина суспільства розглядала авторитарний режим Януковича як спробу повернення до комуністичного минулого. З Революцією Гідності українське суспільство намагається позбавитися залишків тоталітаризму і його символів.

Спочатку це було стихійно – протягом 2014 року в Україні відбулася дуже потужна хвиля демонтажів та пошкоджень пам'ятників Леніну. Цей процес отримав назву «ленінопад».

17. Закон України «Про очищення влади», ухвалений у жовтні 2014 року, заборонив на певний час обіймати важливі державні посади зокрема й колишнім партійним і комсомольським керівникам, так само як і працівникам та агентам КДБ. Саме вони як носії інституційної пам'яті тоталітарного режиму, поряд із посадовцями часів правління Януковича становлять загрозу національній безпеці України, бо є основою для репродукування авторитаризму і втрати Україною незалежності.

Власне метою люстрації, згідно з Резолюцією 1096 (1996) Парламентської Асамблеї Ради Європи є «не покарання імовірно винних осіб

(це є завданням прокурорів та кримінального законодавства), а захист молоді демократії».

18. Пізніше у квітні 2015 року парламент схвалив чотири «декомунізаційні» закони: «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті», «Про увічнення перемоги над нацизмом в Другій світовій війні 1939–1945»; «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»; «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів та заборону пропаганди їхньої символіки».

19. Судову систему Україна після здобуття незалежності успадкувала від СРСР, де вся влада належала комуністичній партії. Суди перебували у цілковитій фактичній та ідеологічній залежності від партійних органів. Поступово центр влади з комуністичної партії змістився в бік виконавчої влади, яка виникла на базі партійних органів та виконавчих комітетів рад, зі збереженням їх впливу на судову систему.

Арбітражні (сьогодні – господарські) суди утворено у 1992 році на основі системи адміністративних органів – державного арбітражу, що сприяло збереженню у них управлінських відносин (див., наприклад, рішення Європейського суду з прав людини у справі «Совтрансавто=Холдинг проти України»).

Адміністративні суди, створені у другій половині 2010-их років, поступово стали інструментом для обмеження прав людини, оскільки сформовані вони були здебільшого з тих самих суддів загальних і господарських судів.

До залежності судів від інших (передовсім виконавчої) гілок влади додалася шалена корупція, яка стала результатом компромісу між виконавчою (зокрема правоохоронною системою) та судовою системою. Суть компромісу полягає у терпимості до корупції в судах з боку виконавчої влади, поки судді виконують вказівки.

Через ці чинники судова система в Україні є судовою владою лише за назвою, а за своїм

змістом та цінностями має мало спільного з судовими системами розвинених країн Європи і світу. Процес декомунізації залишився осторонь судової системи.

Д. Цінності і «корпоративна культура» суддів

20. Серед українських суддів виробилася певна «корпоративна культура», яка багато в чому успадкована з радянських часів. Елементами такої субкультури можна назвати, зокрема, риси, про які йдеться у наступних пунктах.

21. Голови судів відкриті до обговорень з чиновниками справ, які перебувають у провадженні суду, навіть і в провадженні інших суддів. Наприклад, у 2015 році прокуратура звинуватила голову Апеляційного суду м. Києва А. Чернушенка у незаконному втручанні в автоматизований розподіл судових справ. Після надання парламентом згоди на його арешт А. Чернушенко зник, але поширив відео, де він зізнався, що він неодноразово приходив з доповідями по судових справах в Адміністрацію Президента, ще до їх вирішення, і отримував вказівки щодо необхідного результату. А кримінальне переслідування є начебто результатом невиконання деяких вказівок з боку високопосадовців Адміністрації Президента. Пізніше представник Служби безпеки України повідомив, що А. Чернушенко був офіцером КДБ і зараз перевіряють, чи не є він співробітником російських спецслужб.

22. Голови судів передають вказівки замовників суддям, а судді звикли погоджувати з головами судів вирішення «чутливих» справ. Вказівки можуть передаватися у формі прохання або ввічливого запитання, як-от: «чи можна за законом вирішити справу на користь такої-то сторони?». Суддя зазвичай знаходить можливість для саме такого «законного» вирішення справи. Суддя, який відмовить, ризикує опинитися в меншості. Наприклад, голова Апеляційного суду Черкаської області В. Бабенко погрожував одному із суддів за невиконання прохання на користь підприємства одного з олігархів. Мовляв, суддя виявив неповагу до колективу, оскільки підприємство

мало надати приміщення для святкування Дня судді. Аудіозапис цієї розмови став підставою для звернення цього судді до прокуратури, але наразі прогресу у цій справі не видно.

23. Судді «своїх» не здають. Судді допомагають уникнути відповідальності тим, з ким у них є кримінальні зв'язки. Наприклад, у тому ж Апеляційному суді Черкаської області більшість суддів у 2015 році знову обрали головою суду В. Бабенка, навіть після того, як справа про його втручання у правосуддя набула великого публічного розголосу. Очевидно, що судді толерують відносини підпорядкування в суддівському колективі і побоюються бути викритими у виконанні замовлень, якщо голову суду притягуватимуть до кримінальної відповідальності. На посаді голови суду уникнути відповідальності значно легше.

24. Судді розглядають себе не жертвами політичних впливів, а агентами політичної (олігархічної) влади, оскільки це гарантія недоторканності нелегальних доходів суддів, безкарності та безпеки. Це особливо проглядалося в часи президентства Януковича. Здебільшого така установка працює і сьогодні. Однак деякі судді, які виконували вказівки попереднього політичного режиму, публічно заявляють про політичні переслідування та втручання у їхню незалежність, коли їх намагаються змістити з посади або щодо них проводять кримінальні провадження. Парадоксально, але судді більше остерігаються впливу громадськості і журналістів (50%) і значно менше – впливу з боку урядовців (28%), Адміністрації Президента (23%), місцевих чиновників (14%), прокуратури (8%), голови суду (6%).

25. Для багатьох суддів цінністю є розкішне життя. Чимало суддів використали свою професію, щоб стати власниками елітного житла, великих земельоводінь, автомобілів представницького класу, позашляховиків. Наприклад, судді Харківського окружного адміністративного суду можуть похвалитися такими автомобілями як Porsche Panamera (є у двох суддів), Mercedes Benz (є у семи суддів), BMW (є у трьох суддів), Lexus (є у двох суддів) тощо. Таким авто не більше 10

років . До речі, це той суд, який заборонив найбільшу кількість мирних зібрань у часи президентства Януковича, задовольняючи всі позови місцевої влади. Колишній заступник голови Вищого господарського суду А. Ємельянов у 2014 році при річній зарплаті біля 12 тис. євро задекларував дві земельних ділянки, два будинки і 12 квартир. У липні 2015 року Державна служба фінансового моніторингу України проаналізувала фінансові операції судді та його дружини і дійшла висновку, що видатки судді значно перевищують його офіційні доходи. Суд у Ліхтенштейні навіть арештував рахунки підприємства, бенефіціаром якого є дружина А. Ємельянова . Водночас багато суддів записують своє майно на родичів чи інших осіб, які живуть окремо, і таким чином уникають декларування.

26. Судді звикли використовувати свій статус для уникнення відповідальності. Наприклад, судді часто використовують своє посвідчення, аби уникнути відповідальності за дорожній проступок. Досить часто судді керують автомобілем у нетверезому стані. Завдяки відеозапису набув розголосу випадок з суддею Макарівського районного суду В. Оберемком, який, будучи у стані алкогольного сп'яніння, намагався уникнути відповідальності, показував своє посвідчення, погрожував пістолетом і зв'язками у прокуратурі. Після розмови з працівником міліції він сів в автомобіль і поїхав.

27. Для зламу цих негативних явищ у суддівській субкультурі шляхом індивідуального переслідування великої кількості суддів у держави наразі відсутні ресурси – ще не функціонує антикорупційне бюро, незалежна прокуратура і суди. Сумнівно, що індивідуальне оцінювання виконає цю роль, оскільки вимагає доказування недоброчесності судді з боку кваліфікаційного органу, а не сам суддя буде доводити бездоганність своєї репутації та усувати будь-які сумніви у цьому.

IV. Протидія судової системи

28. Раніше (див. пункт 10 вище) ми згадували, що опір судової системи, на думку експертів, є головним гальмом судової реформи. Протидія продемонструвала стійке небажання судової

системи провести очищення своїх рядів самостійно. Протидія виразилася, зокрема, у такому.

29. У квітні 2014 року Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» припинив повноваження членів Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, голів судів і їхніх заступників, через яких режим Януковича контролював суди.

Однак всупереч закону, за допомогою сумнівного судового рішення у трудових відносинах попередньому голові Вищої кваліфікаційної комісії суддів вдалося «реанімувати» діяльність попереднього її складу і комісія навіть взялася за «люстрацію» суддів (за допомогою закриття дисциплінарних проваджень або доган попередній склад цього органу хотів запобігти звільненню суддів).

У грудні 2014 року таки вдалося запустити діяльність нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка, так само як і Президент та Парламент, не визнала рішень «самозванців».

Знову-таки, за допомогою судових рішень було заблоковано формування нового складу Вищої ради юстиції. Через суди було визнано неповноважними шість членів, призначених науковцями і адвокатами. Це перешкоджало початку діяльності Вищої ради юстиції. Новий склад цього органу розпочав роботу лише у липні 2015 року – після того як законом у лютому 2015 року формування нового складу Вищої ради юстиції було запущено спочатку.

Збори суддів у кожному суді отримали право самі обирати голову суду і його заступників (раніше всупереч Конституції це робила Вища рада юстиції). На жаль, після набрання чинності у майже 80 відсотках судів на посади голів судів і їх заступників збори суддів обрали тих самих осіб, що й до цього обіймали ці посади і були креатурою попередньої політичної влади. У багатьох судах не висувалися альтернативні кандидатури – судді побоювалися негативних наслідків у разі програшу колишнім головам судів. У якихось судах колишні голови скористалися інертністю суддівського колективу, а десь тим, що значна частина суддів «завдячують» посадою в цьому суді саме голові суду.

Для перевірки суддів, які були причетні до заборон мирних зібрань та репресій до їхніх учасників, Законом «Про відновлення довіри до судової влади» створено при Вищій раді юстиції тимчасову спеціальну комісію. Тимчасова спеціальна комісія проводила перевірку заяв стосовно таких суддів і приймала висновок про наявність ознак порушення присяги або відсутність таких ознак. Висновок передавали до Вищої ради юстиції, яка відповідно до Конституції уповноважена вирішувати питання щодо внесення подання про звільнення з посади судді.

Щоб заблокувати діяльність тимчасової спеціальної комісії, колишні члени парламенту, наближені до Януковича, оспорили Закон «Про відновлення довіри до судової влади» в Конституційному Суді, а також намагалися нівелювати деякі його досягнення за допомогою окремих законопроектів.

Громадські організації з сумнівною репутацією (вочевидь пов'язані із суддями і політиками-представниками режиму Януковича) за допомогою оскарження в судах призначення окремих членів Комісії, оспорожуючи її повноважність, також намагалися заблокувати її діяльність. Також судді оскаржують висновки Комісії, аби зупинити розгляд питання у Вищій раді юстиції.

30. У вересні 2014 року під тиском громадськості було прийнято другий люстраційний закон – «Про очищення влади». Цього разу він стосувався великої кількості чиновників.

Низка норм зачепила і суддів. Закон передбачив подання усіма суддями до голови суду заяви із інформацією про відповідність / невідповідність критеріям перевірки, а також майнову декларацію.

Голова суду повинен організувати перевірку відомостей, зазначених у майновій декларації судді. Для цього він має скерувати декларацію до компетентного органу (фіскальний орган, пізніше – Національне агентство з питань запобігання корупції, яке досі не запрацювало). У разі виявлення невідповідностей майна, доходів, витатків тому, що задекларовано, суддя матиме можливість дати пояснення.

Висновок про неправдиві відомості голова суду повинен передати до Міністерства юстиції, а те – до Вищої ради юстиції та / або Вищої кваліфікаційної комісії суддів для вирішення питання щодо звільнення з посади судді.

Поки що цей процес стосовно суддів не виявився ефективним, оскільки декларації перевіряються лише камерально. Поодинокі негативні висновки успішно скасовуються в судовому порядку.

У багатьох судах процес перевірки ще навіть не почався. Адже Верховний Суд оспорив положення закону щодо суддів у Конституційному Суді. Поки що норми закону не були застосовані до будь-кого із суддів для звільнення з посад.

31. У лютому 2015 року парламент схвалив ініційований Президентом Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд».

Протягом півроку мало бути проведено кваліфікаційне оцінювання усіх суддів Верховного та вищих судів. Але станом на кінець вересня воно навіть не розпочалося, оскільки Рада суддів загальмувала процес погодження методики оцінювання. Більше того, використовуючи висновок Венеційської комісії, Рада суддів ініційувала звернення до Конституційного Суду, аби визнати звільнення судді за наслідками оцінювання неконституційним.

Закон «Про забезпечення права на справедливий суд», як і попередній закон, містить правило, що голова суду і його заступник не можуть обіймати цю посаду більше, ніж двічі поспіль. Рада суддів витлумачила, що призначені на ці посади судді уже за новим законом, вважаються призначеними вперше. Таким чином, голови судів і їхні заступники з часів Януковича отримали можливість закріпитися на цих посадах ще на чотири роки.

Закон встановив автоматизований розподіл справ. Але всупереч закону Рада суддів підзаконним актом встановила багато винятків з цього правила – зокрема, дала можливість головам судів і їхнім заступникам створювати колегії суддів для розгляду конкретних справ в обхід автоматизованої системи.

V. Релевантний іноземний досвід

32. Україна – не єдина держава, яка зіштовхнулася з потребою радикального оновлення судової системи. Тож досвід інших держав – як позитивний, так і негативний – важливий для урахування під час судової реформи в Україні.

33. Естонія. За рівнем довіри до судів Естонія наближається до Канади, США, Великої Британії, залишивши далеко позаду інші посттоталітарні країни Східної Європи.

Основи нової судової системи Естонії були закладені в Конституції 1992 року. Новоутворений Державний суд розпочав роботу у травні 1993 року в Тарту. У жовтні того ж року припинив свою діяльність естонський Верховний суд радянських часів, а з грудня почала функціонувати нова трирівнева судова система Естонії. До кінця 1994 року в Естонії були створені адміністративні суди, 21 повітовий і міський суд і три окружних суди.

Судова реформа в Естонії передбачала необхідність складання кваліфікаційного іспиту на посаду судді, при цьому іспит мали складати і нові претенденти, і судді, що практикували в радянський період. Після реформи естонський суддівський корпус оновився на 67 відсотків, а середній вік судді був менше 40 років.

34. Боснія і Герцеговина. Процес очищення судової влади відбувся у Боснії і Герцеговині, де, з використанням досвіду Східної Німеччини, у 2002 – 2004 роках було проведено процедуру перепризначення суддів. Оскільки Конституція держави гарантувала суддям довічне перебування на посаді, задля реалізації процесу перепризначення парламент ухвалив зміни до Основного Закону, відповідно до яких одночасно з реструктуризацією судової системи тимчасово на час перехідного періоду було обмежено принцип незмінності суддів.

З метою забезпечення об'єктивності, неупередженості та публічності процедури перепризначення суддів було утворено Незалежну суддівську комісію, до складу якої увійшли представники місцевої влади, міжнародні експерти, а також міжнародні судді Конституційного Суду Боснії і Герцеговини. При Незалежній суддівській комісії було

утворено три тимчасові Вищі суддівсько-прокурорські ради для кожного з суб'єктів конфедерації. Після сформування зазначених органів влада оголосила про вакантність усіх без винятку суддівських посад, запросивши до участі у відкритому конкурсі усіх бажаючих осіб, які відповідали кваліфікаційним вимогам для зайняття посади судді.

Певною мірою на процес очищення судової влади у Боснії мали змогу вплинути й представники громадськості, яким було надано можливість подавати скарги щодо кандидатів на посаду судді. За результатами розгляду 15% отриманих скарг було визнано обґрунтованими.

За результатами процесу перепризначення близько 75 – 80% суддів було перепризначено, а інші – втратили свої посади.

35. Сербія. Невдалий люстраційний досвід має Республіка Сербія, де новий порядок призначення суддів було запроваджено змінами до Конституції у 2006 році. Відповідно до зазначених змін повноваженнями з обрання суддів було наділено сербський парламент – Національну Асамблею, яка мала реалізовувати його за поданням Вищої суддівської ради.

Влада запустила процедуру перепризначення суддів. Вона запам'яталася своєю непрозорістю та непублічністю. Відомо, що на 2483 вакансій надійшло понад 5000 заяв від кандидатів на посаду судді. Через те, що критерії та стандарти для проведення перевірки не були чітко сформульовані, не обійшлося без зловживань. Суддів, яких не перепризначили, а таких виявилось чимало, навіть не повідомили про причини їх звільнення і не надали можливості оскаржити відповідні рішення, які приймалися здебільшого на основі даних спецслужб.

Цей процес також жорстко засудила Європейська комісія, підкресливши що критерії перепризначення не відповідали рекомендаціям Венеційської комісії і залишали місце для політичного впливу. Моніторингова комісія підтвердила, що процедура мала істотні недоліки, що стосувалися складу і незалежності Вищої суддівської ради, незастосування об'єктивних критеріїв і непрозорості процесу в цілому.

Конституційний Суд Сербії у 2010 році визнав, що процес не відповідав загальноприйнятим нормам і порушував право на справедливий суд. З огляду на це, Конституційний Суд наказав Вищій суддівській раді переглянути рішення щодо конкретних суддів, скарги яких були предметом його розгляду. Однак це не вирішило проблеми, бо більшість рішень не були скасовані в результаті перегляду, адже сам перегляд здійснювався тією ж суддівською радою, що й ухвалювала попереднє рішення.

У 2012 році Конституційний Суд ухвалив рішення про скасування усіх рішень Вищої суддівської ради, як таких, що порушували право на справедливий суд і принцип неупередженості у зв'язку зі складом Вищої суддівської ради на час ухвалення і перегляду рішень. Суд зобов'язав поновити на посаді всіх суддів, які подали скарги.

36. Словаччина. Рівень довіри до судів у Словаччині є одним з найнижчих у Європейському Союзі (близько 30%). У червні 2014 року Парламент Словацької Республіки ухвалив Конституційний акт про внесення зміни до Основного Закону щодо радикальної чистки усіх словацьких судів (ст. 154d Конституції Словацької Республіки).

Ухвалений Конституційний акт одразу отримав негативну оцінку від європейських експертів. Так, 16 червня 2014 року Консультативна рада європейських суддів надала свій коментар щодо окремих положень Конституційного акту. Консультативна рада зазначила, що люстрація суддів задля відновлення суспільної довіри шляхом звільнення осіб з серйозним браком доброчесності може застосовуватися після зміни у державній системі і переходу від тоталітарного режиму до демократичної держави.

Консультативна рада наголосила, що падіння комуністичного режиму, який діяв у Чехо-Словаччині відбулося багато років тому, а Словаччина протягом останніх кількох років є членом Євросоюзу. Тож якщо протягом останнього часу у державі не відбулося переходу від тоталітарної до демократичної

системи, немає й місця для процесу люстрації або перевірки.

Водночас паралельно у Словаччині відбувається процес оцінювання суддів. Оцінку пройшла десь четверта частина суддів – усі вони отримали оцінку «відмінно». Тож цей процес не посприяв очищенню судової системи.

37. Досвід зазначених держав показує, що відхід від принципу незмінюваності суддів може бути виправданий у разі наявності вагомих підстав, зокрема задля переходу від авторитаризму до демократичного режиму. Водночас процес очищення суддівського корпусу має бути справедливим, без політичних впливів, відбуватися за чіткими критеріями. Непрозорість процесу очищення і невідконтрольність його міжнародним організаціям можуть призвести до згубних наслідків. З іншого боку, механізми очищення мають бути ефективними і не призводити до консервування системи.

VI. Аналіз ризиків

38. Опоненти ідеї очищення суддівського корпусу через зміни до Конституції озвучують низку ризиків, які обов'язково потрібно враховувати у разі втілення пропозиції у життя.

39. Ризик колапсу судової системи. Опоненти зазначають, що у разі одномоментного звільнення усіх суддів, правосуддя буде паралізовано. Водночас поетапність запуску нових судів і припинення повноважень попередніх судів, як це пропонує РПР, забезпечить безперервне здійснення правосуддя та запобігатиме виникненню навіть короточасного вакууму в юстиції.

40. Ризик гальмування процесу, якщо функцію добору суддів буде покладено на діючі кваліфікаційні органи – Вищу раду юстиції, Вищу кваліфікаційну комісію суддів. Ці органи мають багато інших функцій, зокрема дисциплінарні, а тому не зможуть ефективно працювати над формуванням суддівського корпусу нової генерації. Тому РПР пропонує створення окремої комісії.

41. Ризик повторення сербського сценарію. У Сербії Конституційний Суд визнав неконституційним звільнення багатьох суддів

в процесі повного оновлення суддівського корпусу. Це рішення, зокрема, було пов'язано з непрозорістю процесу, а також з невмотивованими відмовами суддям у призначенні на посаду на підставі даних спецслужб. Щоб цього не повторилося в Україні, закон має передбачити справедливу процедуру конкурсу з чіткими критеріями, доступом учасників конкурсу до його матеріалів з можливістю коментування, вмотивованими рішеннями комісії з добору і призначення суддів.

Резюме

1. Очищення судової системи має бути пов'язано з реорганізацією судів – із заснуванням нової трирівневої системи судів відкриваються прозорі конкурси на кожну суддівську посаду. Поетапне проведення конкурсів, починаючи з вершини судової системи, повинна забезпечити тимчасова комісія з добору і призначення суддів.

Процедура добору суддів у нові суди має бути прозорою, заснованою на чітких критеріях, рішення органу з добору і призначення повинні бути вмотивованими. Результатом має стати нова генерація суддів, орієнтованих на європейські цінності. Відтак держава створить усі умови для реалізації права на справедливий суд, гарантованого Європейською конвенцією з прав людини.

2. В Україні для заснування нової судової системи і формування суддівського корпусу з чесних і порядних людей склалися усі передумови:

- відхід від авторитарного режиму та запит суспільства на декомунізацію;
- корумпована схема відносин у судовій системі;
- викривлена система цінностей, поширена серед суддів;
- тотальна недовіра населення та бізнесу до діючих суддів, яка шкодить тим суддям, які є порядними;
- потреба в ефективних механізмах захисту прав, необхідність спрощення судової системи і втілення європейських стандартів;
- задекларована 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.

3. Альтернативна пропозиція – від Конституційної комісії – щодо індивідуального оцінювання судді може позбавити Україну шансу оновити судову систему і створити нову генерацію суддів. Послідовна і потужна протидія судової системи свідчить про її спроможність заблокувати в суді звільнення будь-якого судді на підставі індивідуального рішення за результатами оцінювання.

Також в умовах тотальної недовіри до суддів і низької довіри до політичної влади набуває популярність серед людей ідея обиравання суддів на виборах. Ми не підтримуємо цю ідею, але у разі провалу судової реформи та радикалізації суспільства, вона цілком може здобути підтримку.

PS. Принагідно хочемо звернути увагу Венеційської комісії на небезпечні положення проекту змін до Конституції в частині правосуддя, схваленого Конституційною комісією:

– положення про призначення Президентом суддів на посади в судах закладає переведення суддів Президентом і цілком ймовірно – призначення на посади голів судів і їхніх заступників, а це означатиме повну залежність судді від Президента та його адміністрації;

– положення про підвищення вимог до віку і стажу майбутніх суддів містить небезпеку відсікання від судів молодих і перспективних претендентів, а це вкрай потрібно для створення нової генерації суддів. Тому впровадження цього положення варто відстрочити;

– положення проекту про Верховний Суд як найвищий суд, а також про вищі суди консервують існуючу чотириланкову систему, оскільки підпорядковують вищі суди – найвищому;

– положення про безпосередню участь у формуванні Вищої ради правосуддя Президента і Верховної Ради може зберегти політичний характер діяльності цього органу;

– відсутність положення про регулярну ротацію частини членів Вищої ради правосуддя ставить під загрозу функціонування цього органу у разі, якщо термін повноважень усіх його членів закінчиться, а нових членів не оберуть;

– положення про суто політичний характер призначення і звільнення Генерального прокурора – Президентом за погодженням з парламентом – збережуть ситуацію, за якої прокуратура використовується в політичних цілях. На наш погляд, добір претендента мав би здійснюватися на конкурсних засадах Вищою радою правосуддя;

– положення про закріплення на конституційному рівні монополії адвокатів

на представництво в судах не потребує конституційного оформлення, бо не підкріплене жодними організаційними передумовами. Вважаємо таке рішення передчасним, виходячи з великої кількості проблем, які існують в адвокатурі, пов'язаних з керованим із зовні адвокатським самоврядуванням, купівлею адвокатських свідоцтв тощо. Не буде перешкод після вирішення цих проблем не лише законодавчо, а й на практиці запровадити таку монополію через звичайний, а не конституційний закон (*ЦППР (<http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/2045-rpr-proponuie-onovyty-sudovy-korpus-cherez-zminy-do-konstytutsii.html>). – 2015. – 20.10*).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

I. Кресіна, О. Стойко

Охридські уроки для України

Проаналізовано суть Охридської угоди 2001 року, яка припинила збройне протистояння між македонцями та албанцями, її наслідки для збереження територіальної цілісності Македонії та інтеграції етносів, що проживають на території країни. Поставлено під сумнів здатність моделі консоціативної демократії та децентралізації сприяти розв'язанню етнічних конфліктів.

Ключові слова: етнічний конфлікт, децентралізація, ідентичність, конституція, демократія.

Останнім часом серед політиків та експертів стало популярним прогнозувати Україні шлях розвитку, аналогічний сценаріям, реалізованим у республіках колишньої Югославії: Хорватії (тривалий процес мирних переговорів і блискавична воєнна операція «Буря», в ході якої сепаратисти були знешкоджені) або ж Боснії і Герцеговини (співіснування двох сторін конфлікту в межах єдиного державного утворення з громіздкою системою протидії відцентровим тенденціям). Однак поза увагою залишається варіант Македонії, в якій найчисленнішою етнічною меншиною є албанці (близько 25% населення), котрі проживають переважно на півночі країни біля кордону з Косовом. На початку 2001 року албанські сепаратисти проголосили намір від'єднатися, а створена ними Армія

національного визволення вступила в збройне протистояння з військами Македонії. Воєнна операція республіканських сил не мала успіху, й під тиском міжнародної спільноти між сторонами конфлікту 13 серпня 2001 року було укладено так звану Охридську рамкову мирну угоду, що поклала край воєнному протистоянню.

Цей документ має низку паралелей із Мінськими угодами, укладеними за міжнародного посередництва між Україною та представниками сепаратистів, які захопили частину територій Донбасу: здійснення децентралізації, внесення поправок до Конституції, гарантування прав етнічних меншин (використання рідної мови, представленість у місцевих органах державної влади). Схожість ситуації та рецептів врегулювання збройного конфлікту робить

досвід Македонії цікавим для України й дає можливість спрогнозувати позитивні та негативні наслідки тих чи тих інструментів установами миру.

Охридська рамкова угода передбачала децентралізацію, недискримінацію, пропорційне етнічне представництво в органах державної влади, особливу процедуру окремих законів, регулювання порядку використання мов, здобуття освіти та використання етнічних символів. Її основними принципами проголошувалися: відмова від насильства для досягнення політичних цілей; збереження суверенітету, територіальної цілісності й унітарності Македонії; визнання багатоетнічного характеру суспільства; перегляд Конституції; розвиток місцевого самоврядування.

Основні пункти угоди передбачали:

1) повне припинення бойових дій і добровільне розформування етнічних албанських груп;

2) розвиток децентралізації (внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування» щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування, вибір керівників місцевих відділень поліції місцевими радами зпоміж кандидатів, представлених Міністерством внутрішніх справ; перегляд кордонів муніципалітетів);

3) недискримінаційне представництво: справедливе представництво етнічних груп у всіх центральних і місцевих органах влади (зокрема, в кадровому складі поліції); обрання третини суддів Конституційного суду й трьох членів Судової ради з представників етнічних меншин;

4) особливий порядок прийняття певних нормативноправових актів: зміни певних положень Конституції мають ухвалюватися лише кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів та за наявності підтримки більшості представників етнічних меншин; зміни до законодавства про культуру, мову, освіту, місцеві фінанси, вибори до місцевих органів влади, межі муніципалітетів, ведення документообігу та використання етнічної символіки приймаються

подвійною більшістю (так звана більшість Бадінтера) – більшістю членів парламенту та більшістю депутатів, котрі представляють етнічні меншини;

5) внесення змін до Конституції. Так, було внесено поправки до преамбули Конституції, згідно з якою Македонія – це «національна держава македонського народу, в якій забезпечується повна громадянська рівноправність і постійне співіснування македонського народу з албанцями, турками, влахами, циганами та іншими національностями, котрі проживають у Республіці Македонія».

Безперечним здобутком укладеної угоди є завершення воєнних дій, як це й передбачалося першим пунктом. Після підписання угоди представники етнічних албанців погодилися відмовитися від сепаратистських вимог і передати зброю військовим НАТО, чиї підрозділи перебували на території країни з 2001 по 2003 рік. Слід зазначити, що Македонія стала партнером НАТО 1995 року, до 2008го виконала всі необхідні умови для набуття членства, однак вступ був заблокований Грецією, яка не погоджувалася з використанням назв «Македонія» та «македонці». Хоча у 2011 році Міжнародний суд ООН постановив, що Греція не має права блокувати членство держави в НАТО та інших міжнародних організаціях, Скоп'є поки що не приєдналося ні до НАТО, ні до Євросоюзу.

Проте в інших сферах наслідки Охридських домовленостей не мають однозначних трактувань. Завдяки конституційним поправкам у державі фактично запроваджено модель консоліативної демократії, яка є досить ліберальною, але неспроможною мінімізувати негативний вплив етнічних розмежувань у македонському суспільстві.

Що стосується децентралізації, то з 1 січня 2002 року набув чинності новий закон «Про місцеве самоврядування», а з серпня 2004 року – «Про територіальну організацію місцевого самоврядування», який зменшив кількість муніципалітетів зі 123 до 84. В основу здійсненої адміністративнотериторіальної реформи був покладений етнічний принцип: нові кордони

проводилися так, щоб у новоствореній територіальній громаді домінував певний етнос. У підсумку 93% македонців живуть у муніципалітетах, де вони становлять більшість. Аналогічно 79% (на 10% більше, ніж за старого територіального устрою) албанців є членами громади, в якій вони є етнічною групою, що домінує [6, с. 275–276]. Нова карта територіального устрою справді розв'язала низку проблем, пов'язаних із використанням етнічних символів і мов меншин, але також поглибила етнічну стратифікацію суспільства.

Як правило, децентралізація є типовим пунктом усіх угод щодо врегулювання збройних конфліктів, які укладаються за участю міжнародної спільноти. З управлінської точки зору, перевагою децентралізації в багатонаціональних державах є можливість «знайти механізм рівномірного поділу політичної влади серед різних сегментів суспільства, що вважатиметься легітимним і справедливим з погляду різних груп» [7, с. 164]. Вона також обмежує центральну владу шляхом поділу формальної влади, спрямована на підтримку участі меншин у прийнятті рішень із використанням різноманітних компенсаційних механізмів для їхнього захисту від диктатури більшості й дає змогу групам розв'язувати місцеві проблеми на локальному рівні. Водночас К. Монте стверджує, що децентралізація на етнонаціональній основі «посилює та легітимізує етнічні поділи замість того, щоб зменшувати конфліктний антагонізм між групами» [7, с. 165]. Такий адміністративно-територіальний поділ неминує створить нові численні меншини, які, у свою чергу, стануть джерелами незадоволення й вимагатимуть нового політичного врегулювання. Більше того, передача значної частини повноважень від центру до етнічно однорідних територій створює передумови для виникнення сепаратизму. Проаналізувавши досвід децентралізаційної реформи в Боснії і Герцеговині, Косові та Македонії, К. Монте відзначає, що вона часто використовується як магічна формула для «заморожування» етнічних конфліктів, що може мати протилежні наслідки в довгостроковій перспективі. Якщо

децентралізація використовується лише для того, щоб кристалізувати етнічний поділ, то надалі коріння конфлікту лише зміцниться й стане основою для виникнення нових протистоянь [7, с. 179].

Результати реформ у сфері місцевого самоврядування Македонії замість того, щоб сприяти формуванню економічно спроможних муніципалітетів, незалежно від їхнього етнічного складу, провели нові лінії розмежування, які накладаються на етнічний склад населення, що лише віддаляє македонців та албанців. Те, що економічні чинники не бралися до уваги під час формування нового адміністративно-територіального устрою, підтверджують дані опитування, за якими майже третина респондентів заявляє про неефективну діяльність мера та органів місцевого самоврядування [1, с. 103]. У ході адміністративно-територіальної реформи громад було проведено 41 місцевий референдум, на жодному з яких ідея не була підтримана мешканцями, про що свідчили попередні опитування громадської думки [5, с. 483]. Однак коаліційний уряд, сформований із колишніх членів Компартії та Албанського демократичного альянсу за інтеграцію, проголосив ці плебісцити консультативними й такими, що не мають обов'язкової сили. У 2004 році була спроба провести загальнонаціональний референдум щодо ухвалення нових кордонів, але через низьку явку (менш як 50% виборців) він не відбувся.

Через кілька років після реформ значна частина македонців оцінює децентралізацію як спробу відділити від держави територію, де проживає більшість албанців [4, с. 361–362]. Македонці сприймають це як зраду з боку політичної еліти, що неминує призведе до реалізації сценарію Косова: здійснюючи контроль над певною територією навіть у рамках місцевого самоврядування, албанцям легше здійснити сецесію. У свою чергу, албанці вважають, що децентралізація є не надто глибокою, й наполягають на більших повноваженнях для розв'язання місцевих проблем [2]. Інакше кажучи, Охридська угода

формально відмовилася від територіального розв'язання етнічного конфлікту, проголосивши одним із принципів збереження територіальної цілісності Македонії, однак завдяки децентралізації фактично створила передумови для зміцнення сепаратистських тенденцій і втрати частини території.

Що стосується пропорційного представництва албанців у місцях їхнього компактного проживання та в органах влади національного рівня, то ця вимога була реалізована, незважаючи на низку негативних побічних ефектів [8]. Зокрема, з'ясувалося, що державні службовці албанці не відповідають кваліфікаційним вимогам; призначаються на посади завдяки членству в політичних партіях; багато з них отримують зарплатню, але не працюють, оскільки не забезпечені робочим місцем; частина з них не знає македонської мови й, відповідно, не здатна повною мірою виконувати свої обов'язки.

Передбачений Охридською угодою принцип подвійної більшості, з одного боку, необхідний для захисту прав меншин, а з другого – може бути інструментом для задоволення насамперед етнічних і партійних інтересів, є потенційним джерелом конфліктів і конкуренції, а не основою для співробітництва між представниками різних етносів. Застосування цього принципу призводить до того, що індивіди, які представляють меншості, автоматично підтримують будьяке вето, накладене їхніми представниками тільки тому, що вони мають спільне етнічне коріння. Такий «етнічний колективізм» суперечить розумінню індивіда як вільного й рівноправного громадянина та опосередковано порушує його свободу вибору не підтримувати точку зору, поширену серед його етнічної групи. У Македонії є численні приклади того, як албанські партії зловживали своїм правом вето, блокуючи ініціативи уряду й вимагаючи задоволення власних партійних інтересів, а не албанської меншини як такої. Цей принцип також не стимулює політичні партії до розширення своєї електоральної бази за рахунок представників інших етносів. Македонські політики розуміють, що будь-які їхні ініціативи, незалежно від кількості

місць у парламенті, можуть бути заблоковані представниками етнічних меншин. А політичні сили, які представляють нетитульний етнос, можуть накладати вето навіть за мінімальної підтримки виборців.

На сьогодні номінально унітарна Македонія поділена на два державні утворення: македонське та албанське, кожне з яких прагне до реалізації власної національної політики без урахування інтересів другого. Македонська модель консоціативної демократії має два виміри: інституційний, в якому повною мірою реалізовані ідеї А. Лейпхарта, та політичний, в якому поглиблюється відстань між етнічними групами й посилюється тенденція до етнізації: у державі практично відсутні двомовні медіа та можливість здобувати освіту двома мовами. Показовою є ситуація в освіті: якщо в македонських школах діти вивчають історію Македонії, то в албанських – історію Албанії та албанців, які проживають у Косові та Македонії. Як зазначається в останньому звіті Єврокомісії проти расизму та нетолерантності, сегрегована система освіти «несе ризик того, що, будучи навченими різними мовами та відділеними ще в перші роки свого життя, члени різних громад співіснуюватимуть без знання один про одного й комунікації між спільнотами, що сприяє відтворенню взаємної недовіри та нетолерантності» [3, с. 18].

Стабільність мирної угоди, укладеної на початку 2000х, була поставлена під сумнів подіями початку 2015 року. У лютому були оприлюднені записи розмов провладних політиків і державних чиновників, які свідчили про високий рівень їхньої корумпованості та чинення тиску на органи правосуддя. Македонський «касетний скандал» змусив владу та опозицію домовитися про проведення дострокових парламентських виборів весною наступного року. Політична стабільність країни зазнала ще одного удару в квітні 2015го, коли озброєні бойовики з символікою Армії визволення Косова захопили поліцейський відділок біля кордону із Сербією, але були знешкоджені спецпідрозділами Македонії.

Отже, міжнародна спільнота має тривалий досвід врегулювання збройних конфліктів у

різних куточках світу. Міжнародні експерти та представники сторін конфлікту намагаються пристосувати універсальну модель (більше демократії, більше прав і гарантій для меншин) до кожного конкретного випадку, але досить часто укладені домовленості дають протилежний результат. У випадку Македонії було виконано всі формальні вимоги для мирного співіснування кількох етносів у межах однієї держави. Однак Охридська угода замість того, щоб інтегрувати албанців у македонське суспільство, лише створює умови для реалізації двох проектів державотворення, що конкурують, – македонського й албанського, при цьому останній фінансується за рахунок республіканського бюджету. Більше того, хоча законодавство Македонії про громадянство відповідає найвищим європейським стандартам, закріпленим у Європейській конвенції про громадянство, однак саме етнічна приналежність визначає перелік прав, доступних індивіду залежно від місця його проживання: у македонській чи албанській громаді. Відповідно, говорити про розвиток процесу формування єдиної громадянської ідентичності в Македонії немає сенсу, слід лише констатувати його відсутність. Що стосується ситуації в Україні, то постає запитання: чи не призведе акцентування уваги на етнічному вимірі політичного (фактично сепаратистського) конфлікту на Донбасі до створення передумов для етнічної мобілізації в окремих регіонах країни та спроби реалізації права народів на самовизначення? Як демонструє досвід Македонії та інших колишніх республік Югославії, накладання територіальної та етнічної ідентичності загрожує цілісності держави.

Джерела

1. Eftimoski D. National human development report 2004 – FYR Macedonia. – Washington, DC: United Nations Development Program, 2004. – 158 p.
2. Engstrom J. Multiethnicity or binationalism? The framework agreement and the future of the Macedonian state // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. – 2002. – № 1. – P. 17.
3. Fourth report European Commission against racism and intolerance on the «former Yugoslav Republic of Macedonia». – Strasbourg: Council of Europe, 2010. – 54 p.
4. Ilievski Z., Taleski D. Was the EU's role in conflict management in Macedonia a success? // Ethnopolitics. – 2008. – Vol. 8. – № 3. – P. 355–367.
5. Karajkov R. Macedonia's 2001 ethnic war: Offsetting conflict. What could have been done but was not? // Conflict, Security & Development. – 2008. – Vol. 8. – № 4. – P. 451–490.
6. Kreci V., Ymeri B. The impact of territorial reorganisational policy interventions in the Republic of Macedonia // Local Government Studies. – 2010. – Vol. 36. – № 2. – P. 271–290.
7. Monteux C. Decentralisation: The new delusion of ethnic conflict resolutions? // International Journal on Multicultural Societies. – 2006. – Vol. 8. – № 2. – P. 162–182.
8. The former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress report. SEC (2010) 1332. – Brussels: European Commission, 9 November 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf. (Віче (<http://www.viche.info/journal/4916/>)). – вересень. – № 18).

Іспанія

Правительство Испании по конституции имеет право временно лишить автономного статуса Каталонию, заявил в 16 октября министр юстиции страны Рафаэль Катала.

Глава Каталонии взял на себя ответственность за опрос о независимости

По его словам, правительство не исключает, что применит 155 статью конституции, которая позволяет это сделать, в том случае, если власти автономного сообщества продолжают осуществлять действия, направленные на обретение независимости от Испании. «Если придет момент, надо будет ее применить», – заявил Катала в интервью радиостанции Onda Cero.

Он добавил, что временное лишение автономного статуса – «инструмент», который есть у государства, чтобы противодействовать одностороннему провозглашению независимости. Кроме того, по словам министра, «есть другие инструменты», которые «обеспечивают хорошее функционирование институтов власти». «Это Конституционный суд, суды, сама конституция», – пояснил Катала. Он заявил, что граждане должны знать, что государство «всегда будет на стороне закона» и будет «выполнять свои обязательства». «Таковы правила игры», – сказал министр.

Глава минюста также обратил внимание, что и.о. председателя правительства Каталонии Артур Мас, дело против которого в настоящее время рассматривает Высший суд Каталонии, также может быть лишен своего поста «вследствие совершения противоправного действия». «Это продемонстрирует, что демократия действует в Испании и никто не находится над законом», – сказал Катала.

Німеччина

А. Меркель возражает против изменений конституции ФРГ, сторонниками которых в последнее время стали некоторые влиятельные немецкие политики. Так, например, министр финансов Баварии Маркус Зёдер призвал ограничить приток мигрантов в

В четверг, 15 октября, Мас дал показания в Высшем суде Каталонии по делу о проведении опроса о независимости 9 ноября 2014 года. В отношении Маса выдвинуты четыре обвинения: неподчинение, должностное преступление, незаконное присвоение государственных средств, незаконное исполнение государственных полномочий. Ранее на этой неделе показания по этому делу дали бывший зампред правительства Жоана Ортега и советник (министр) образования Ирене Ригау. Их, как и Маса, подозревают в неподчинении решению Конституционного суда Испании, заявившего о незаконности проведения опроса о независимости Каталонии. Тогда более 80% проголосовавших поддержали полный суверенитет автономии от Испании. При этом в голосовании приняла участие лишь треть от имеющих право голоса граждан.

27 сентября в Каталонии прошли выборы в парламент автономного сообщества, которые местные власти объявили «плебисцитарными». В результате абсолютное большинство получили силы, выступающие за отделение автономного сообщества от Испании, – коалиция Junts pel Si («Вместе за да») и партия «Кандидатура народного единства» (CUP). Они заявили, что «начнут процесс отделения Каталонии от Испании» через парламент автономного сообщества. Власти Испании не признают плебисцитарный характер этих выборов (*РИА Новости* (<http://ria.ru/world/20151016/1303034066.html#ixzz3ofDaNIq1>). – 2015. – 16.10).

Германию и поставил под вопрос закрепленное в Основном законе ФРГ право на получение убежища. Меркель в связи с этим заявила, что предлагаемые возможные поправки статей конституции противоречили бы положениям Женевской Конвенции о беженцах.

Канцлер Германии высказала свою позицию в интервью Deutschlandfunk. По словам Меркель, в случае внесения подобных изменений в конституцию у соискателей убежища появится повод пожаловаться на нарушение положений Женевской Конвенции о статусе беженцев – это международный документ, принятый в 1951 году, устанавливает общие основания, на которых предоставляется статус беженца.

Латвія

Сейм передал на рассмотрение комиссиям изменения в Конституции, предусматривающие отмену иммунитета депутатов Сейма по административным правонарушениям.

Полиция просит Сейм выдать Аболтиню для наказания за автоаварию

На рассмотрение этот законопроект внесло Латвийское объединение регионов (ЛОР).

В настоящее время ст. 30 Конституции гласит, что в отношении члена Сейма нельзя начать уголовное преследование или применить к нему административное наказание без согласия парламента. ЛОР считает, что норму требовать согласия Сейма для наказания депутата за административные нарушения,

Болгарія

Парламент Болгарии принял в первом чтении проект поправок к Конституции. «За» изменения проголосовали 184 депутатов, 34 были против и восемь воздержались. Депутаты из БСП не голосовали.

Все 8 «воздержавшихся» были из парламентской группы АБВ, которая дала один голос в поддержку реформы. В ходе дебатов в пленарном зале ГЕРБ («Граждане за европейское развитие Болгарии»), Блок реформаторов, Патриотический фронт, ДПС и «Болгарский демократический центр» заявили, что поддерживают поправки к Конституции, и проголосуют за них в первом чтении.

Из АБВ объявили, что будут голосовать «воздержались», за исключением

Канцлер ФРГ считает, что надо настраиваться на поиски долгосрочного решения проблемы. В числе возможных шагов на этом пути Меркель назвала ускорение процесса рассмотрения заявлений на предоставление убежища и улучшение охраны внешних границ Евросоюза (*Paduo Svoboda* (<http://www.svoboda.org/content/article/27287405.html>). – 2015. – 4.10).

например, превышение скорости, нужно исключить из Конституции как устаревшую и не отвечающую практике современной европейской страны, которая также затрудняет работу правоохранительных органов.

На необходимость отмены указанной нормы указала и международная антикоррупционная организация GRECO. Как указывает ЛОР, в соседних Литве и Эстонии у депутатов парламента уже нет иммунитета от административных наказаний (*TvNet* (http://rus.tvnet.lv/novosti/politika/305745-sjeym_rassmotrit_izmjenjenja_v_konstitucii_ob_otmjenje_djeputatskogo_immunitjeta_za_administrativnije_narushjenja). – 2015. – 15.10).

председателя группы, который своим голосом «за» дал символический знак поддержки конституционным поправкам и готовности участвовать в их дальнейшем совершенствовании.

Председатель группы Борислав Борисов заявил, что они «за» конституционную реформу в первых двух пунктах проекта, но «против», чтобы политическая квота была равна квоте профессионалов. По его словам, это приводит к влиянию политиков над профессионалами.

Из ДПС («Движение за права и свободы») также считают, что необходимо обеспечить перевес магистратов в коллегиях и прокуроров, и следователей. Движение призвало к тому, чтобы во втором и третьем чтении в

самом противоречивом пункте решительно провозгласить независимость судебной власти и в отношении суда, и в отношении прокуратуры и следствия.

Из «БСП – левая Болгария» заявили, что они не поддержат поправки и отметили, что изменения в Конституцию вносятся ненадежным большинством. По словам Михаила Микова, поправки к Конституции не приведут к лучшему управлению судебной власти.

Представители ПП «Атака» не участвовали в дебатах.

Поправки предусматривают, что в состав судейской коллегии будут входить 13 членов –

шесть, избранных на общем собрании судей, и 7 – Народным собранием Болгарии. Записано, что прокурорская коллегия должна состоять из 12 членов, в том числе главного прокурора, четырех членов, избираемых общим собранием прокуроров, одного, избранного на общем собрании следователей и шести, избранных Народным собранием Болгарии.

Будут введены новые полномочия инспекции в Высшем судебном совете. Совет будет проверять наличие конфликтов интересов судей, прокуроров и следователей (*Novinite* (<http://novinite.ru/articles/18445>). – 2015. – 23.09).

Російська Федерація

Госдума отказалась разрешать вносить изменения в Преамбулу Конституции РФ. Как передает корреспондент ИА REGNUM 13 октября, соответствующий законопроект Госдума отклонила при обсуждении в первом чтении. Автор законопроекта Евгений Федоров («Единая Россия») предлагал устранить правовой пробел касательно процедуры внесения изменений в Преамбулу Основного закона страны, которая на сегодняшний день не определена.

Депутат предложил разрешить менять Преамбулу Основного закона и ее главы с III по VIII – конституционным законом, который вправе инициировать президент, Совет Федерации, Госдума, правительство, заксобранья субъектов РФ и группа в составе не менее чем одной пятой членов Совфеда или Госдумы.

«В Преамбуле прямо сказано, что российский народ является частью какого-то там мирового, то есть иностранного сообщества. Непонятно какого, но явно там намек на американское общество, которому мы должны подчиняться», – считает Федоров.

Против законопроекта выступил профильный комитет Госдумы по конституционному законодательству и госстроительству. «Положения Преамбулы Конституции должны быть защищены от редактирования», – отметил глава комитета Владимир Плигин («Единая Россия»). «Новые вызовы не меняют подход к стабильности в Российской Федерации», – подчеркнул он.

Депутат напомнил, что Конституция предусматривает возможность изменения только глав III-VIII, главы I, II и IX не могут быть пересмотрены Федеральным собранием. Такой порядок установлен не случайно, так как они устанавливают основы конституционного строя российского государства, определяют права и свободы человека и гражданина. «Данные фундаментальные положения нуждаются в повышенной юридической защите, поскольку их изменение повлечет за собой разрушение всей системы правовых норм – изменение как других глав Конституции РФ, так и всего законодательства РФ», – отмечает комитет. Такую позицию большинство парламентариев поддержало (*ИА REGNUM* (<http://regnum.ru/news/polit/1990403.html>). – 2015. – 13.10).

Вірменія

Парламент Арменії утвердив проект конституційних реформ, передбачаючих перехід республіки до президентської форми правління к парламентській. Очікується, що в течение двох місяців нова армянська конституція – третья за последние 24 года – будет вынесена на всенародный референдум.

Согласно предлагаемому проекту, значительно урезаются полномочия президента, который будет избираться сроком на семь лет против нынешних пяти, причем, не общенациональным голосованием, как это было до сих пор, а парламентом. Одно и то же лицо не сможет избираться президентом более одного раза.

Система выборов президента парламентом довольно сложна, и это вряд ли оправданно: в первом туре кандидат должен получить три четверти голосов депутатов, но если этого не случится, то «барьер» для прохождения в президенты понижается до трех пятых. Если и в этом случае «черных шаров» будет больше указанного выше порога, президента выберут большинством голосов от общего числа депутатов.

Высшим органом исполнительной власти в «новой Армении» станет правительство, отвечающее за разработку и проведение внутренней и внешней политики. На кабинет министров также будет возложено общее руководство системой государственного управления. Премьера, согласно конституционной реформе, назначает президент, однако выдвигаемая им кандидатура непременно должна принадлежать к победившей партии или блоку. Если депутаты не смогут договориться по кандидатуре главы правительства, парламент подлежит роспуску.

Отметим также, что вотум недоверия премьеру может быть объявлен не ранее, чем через год после его утверждения парламентом. Примечательно, кроме того, что по новой конституции вооруженные силы подчиняются правительству, а верховным главнокомандующим во время войны объявляется премьер-министр.

Что же касается законодательного органа, он избирается только по пропорциональной системе (однопалатный парламент) сроком на пять лет. Но если по результатам выборов в парламенте не будет сформировано стабильное большинство, предусмотрен второй тур голосования, в котором будут участвовать две партии, получившие максимальное количество голосов.

Новая армянская конституция, основные положения которой изложены выше, многим видится довольно странной, что стало причиной бурной дискуссии экспертов и поводом для внутривнутриполитического противостояния. Организацию уличных акций протеста уже начало гражданское движение, именуемое «Нет конституционным изменениям», к которому примкнули и некоторые оппозиционные политики. Эта организация проводит среди населения разъяснительную работу по поводу угроз, содержащихся в новом основном законе. Как подчеркивают лидеры движения, армянская конституция признает верховенство международного права над национальными законами, и они будут противиться ей всеми доступными средствами – митингами, акциями протеста и гражданским неповиновением.

Как сообщил посредством своего сайта экс-президент Армении Роберт Кочарян, необходимости в конституционной реформе, тем более, такой радикальной, нет. «Опубликованный проект превзошел мои наихудшие ожидания. Речь уже не о выборе между полупрезидентской и парламентской формой правления государством. Проект конституции содержит в себе существенные риски скатывания к де-факто однопартийной системе, а значит – к политической монополии и застою», – полагает он.

Кочарян объяснил опасность того, что новая конституция рассчитана на доминирование в парламенте одной политической силы. «В наших реалиях это будет партия, владеющая административными и финансовыми ресурсами, безотносительно ее популярности. А с учетом полного отсутствия в Армении

даже намека на внутривластную демократию, патронажное правление на многие годы станет неизбежным злом, источником застоя и инструментом воспроизводства порочной системы. По сути, предложенный проект делает политическую монополию конституционной нормой. ... Совершается большая ошибка, последствия которой крайне опасны для будущего Армении», – уверен экс-президент.

В свою очередь бывший замглавы Службы национальной безопасности Армении Гурген Егиазарян сделал акцент на том, что новая армянская конституция нацелена на передачу страны во внешнее управление. «В результате нам просто будет навязываться воля Запада», – сказал он журналистам. Бывший высокопоставленный чиновник убежден в том, что Запад, и это ему позволит новый основной закон, будет навязывать Армении свою волю по самым разным вопросам, включая легализацию однополых браков.

Он также акцентировал внимание на том, что, в соответствии с конституционной реформой верховным главнокомандующим будет премьер-министр, однако только на период войны. «Но какой будет роль или функция министра обороны? Почему в стране, где есть нерешенный военный конфликт, эта должность упраздняется? Делается это для того, чтобы один институт перекладывал ответственность на другой, и найти виновных было бы невозможно», – разъяснил Егиазарян.

Армении, убежден он, грозит серьезная опасность, поскольку Турция может запросто открыть коридор для «Исламского государства» (запрещенная на территории РФ террористическая организация), боевики которого находятся всего в 300 километрах от Армении, и очень быстро могут очутиться в самой республике. Правда, отметил Егиазарян, Армения является членом ОДКБ, и если республика столкнется с вышеуказанной угрозой, помощь ей окажет Россия. Но «так или иначе, в ближайшем будущем мы можем оказаться в военной ситуации».

Сторонники же новой конституции утверждают, что она положит конец «эпохе монополизации власти» в Армении, поскольку

парламентское правление ставит своей целью именно это, и откроет путь к строительству истинно демократического государства.

Однако по факту в Армении создали ущербную конституционную модель, при которой «первую скрипку» играет правительство, а собственно парламент, исходя из того, что на выборах в законодательный орган будут конкурировать две партии, фактически становится однопартийным и управляемым – понятно, что не народом.

То есть, разброс мнений, как обязательный элемент демократии в законодательном органе, будет отсутствовать. Говорить о создании коалиционного правительства, как одной из составляющих демократического правления, тоже не придется.

Так для чего же реально власти Армении решили изменить свою нынешнюю «среднестатистическую» конституцию? Вероятно, с целью самовоспроизводства – президентский срок нынешнего главы государства Сержа Саргсяна истекает, и действующая конституция не позволяет ему баллотироваться на новый срок. Значит, ее следует изменить, подогнав под возможность продления власти Саргсяна – то есть, дать ему возможность заполучить премьерский пост. Во всяком случае, такая версия усиленно муссируется в армянских политических кругах, и вряд ли она не имеет под собой почвы.

Помешать Саргсяну в этом деле смогут только Москва, которая, при желании, сумеет провести нужную ей «ротацию», либо население Армении, время от времени выплескивающее свои «майданные» настроения и требующее отставки президента и всей его команды. Отметим, однако, что на данном этапе у России нет видимых причин избавляться от Саргсяна, но они могут появиться. Да, нынешний армянский президент, несмотря на резкую критику со стороны оппозиции и определенных кругов на Западе, все же ввел Армению в ЕАЭС. Но как он поступит в самый решающий момент, когда дело дойдет до карабахского и армяно-азербайджанского урегулирования по сценарию Москвы?

Словом, если все «срастется» с Россией, и «карты лягут» так, как желает последняя, Саргсян останется у власти и при новой конституции. В крайнем случае, он ограничится ролью теневого правителя Армении – по аналогии с Бидзиной Иванишвили в Грузии. Впрочем, эти двое – люди разного опыта, «калибра» и менталитета, поэтому процессы, происходящие в государственном управлении Грузии, не могут быть скопированы Арменией – там возможны самые неожиданные внутривнутриполитические вариации.

Но вернемся к собственно реформе конституции. О том, что соответствующие реформы не укрепят институт демократии в Армении, заявил и лидер Демократической партии республики Арам Саркисян. Аргументировал он свою позицию, во-первых, приоритетностью международного права над основным законом Армении. Во-вторых, подчеркнул он, в конституции ничего не сказано о государственной собственности, а президенту отводится марионеточная роль.

«Мы являемся сторонниками парламентской, а не премьерской республики. По новой конституции страна станет именно премьерской, и власть опять будет сконцентрирована в руках одного человека», – сказал политик. Кроме того, в проекте основного закона «есть намеки на ювенальную юстицию», что никак не вписывается в армянскую действительность.

Возникает также вопрос: почему на референдум выносятся весь «пакет» конституционных изменений, а не отдельные главы основного закона? Это рождает подозрение, что «пакетность» референдума рассчитана на «замыливание глаз» электорату, который, допустим, в целом согласен на изменение системы правления, принцип формирования парламента, но не согласен с отсутствием в конституции конкретики, касающейся прав человека, неприкосновенности собственности, других насущных вопросов, в том числе, независимости всех ветвей власти.

И в завершение один красноречивый штрих. Председатель Венецианской комиссии Джанни Букиккио, который собирался выступить в парламенте Армении по вопросу

конституционных реформ, передумал это делать, заменив очное обращение к депутатам заочным, то есть письменным. Его послание парламенту зачитал вице-спикер Эдуард Шармазанов. Глава комиссии, в частности, отметил отсутствие «необходимости столь детального представления избирательной системы в основном законе. Окончательный вариант конституционных реформ оставляет возможность уточнения этого вопроса в ходе внесения изменений».

Он также высоко оценил положения конституционных реформ, касающиеся прав человека, хотя с точностью до наоборот о них отозвались оппоненты нового основного закона. Более того, Букиккио назвал пункты по правам человека современными и созвучными европейским стандартам, но именно эти «стандарты» и отпугивают большую часть армянского общества ввиду несовпадения его взглядов с европейскими на традиции и мораль.

Не обрадовало многих армянских наблюдателей и утверждение председателя комиссии, в соответствии с которым документ был подготовлен «блестящими умами Армении». Но некоторым «утешением» можно считать заявление Букиккио, согласно которому «не дело Венецианской комиссии решать, правильный ли путь и момент избраны для принятия этих реформ, или каковы непосредственные или косвенные цели реформ», поскольку «все зависит от мотивов инициирования этого процесса».

Надо полагать, что этим заявлением председатель Венецианской комиссии (консультативного органа по конституционному праву при Совете Европы) снимает с себя и с возглавляемой им структуры ответственность за дальнейшее развитие событий в Армении на почве изменения основного закона. Но при этом Венецианская комиссия всегда оставляет за собой право высказать претензии той или иной стране за конституционные «проколы» и их последствия.

Однако если процессы в Армении примут негативный характер, властям придется пенять на самих себя, так как почти очевидно, что необходимость конституционных изменений

была продиктована зудом самовоспроизводства власти без учета фона, на котором оно происходит: конфликт с Азербайджаном, грозящий перерасти в войну; внутривнутриполитическая нестабильность («майданные» настроения); тяжелое экономическое положение республики, ее полублокадное состояние и прочие «прелести» (*Росбалт (www.rosbalt.ru/exussr/2015/10/09/1449113.html)*. – 2015. – 9.10).

Процесс конституционных реформ носил довольно открытый характер. Об этом заявил депутат от правящей Республиканской партии НС Армении Гагик Минасян на пресс-конференции по поводу проекта конституционных реформ.

По его словам, все новые пункты проекта представляют большой интерес, так для него важна и судебная система, независимость которой обеспечивается проектом конституционных реформ, и главы, связанные с правами и свободами граждан. «Но следует отметить, что мне, как политическому деятелю, крайне интересны проблемы, касающиеся формирования системы правления и вопросы, связанные с процессом разделения властей», – отметил он.

По мнению Гагика Минасяна, действующая Конституция имеет «сверхпроблему», которую нельзя решить путем проведения конституционных реформ без перехода к парламентской форме правления. «Речь идет о наличии двух институтов с первичными мандатами, президент и парламент, между которыми могут возникнуть те или иные конфликты, которые нежелательны в нынешней политической ситуации», – заметил депутат, подчеркнув, что в парламентской форме правления эти два института исчезают, следовательно, исчезает и политическая монополия, «которую принято считать причиной всех проблем страны».

По его мнению, это одно из самых важных изменений в проекте конституционных реформ. По мнению Гагика Минасяна, не менее важны и изменения, связанные с избирательной системой, предполагающей возможный

второй этап выборов. «Армения переходит к пропорциональной избирательной системе, при которой гражданам страны и политическим силам дается два шанса сделать свой выбор и сформировать по-настоящему работающее правительство», – подчеркнул он, добавив, что идея о втором этапе выборов не является обязательным условием, так как в случае формирования стабильного большинства или же коалиции с той же целью, сама идея автоматически отпадает. «Таким образом, мы имеем дело с завершением периода политической монополии и началом этапа политических здоровых консультаций», – отметил Гагик Минасян, подчеркнув, что это «революционный шаг», открывающий новые возможности для политической культуры страны. По его мнению, расширение роли и участия гражданского общества в политической жизни страны является важным шагом на пути полной демократизации. «По проекту конституционных реформ общество становится активным участником политической жизни страны и может свободно делать различные предложения, касаемо актуальных вопросов повестки дня», – отметил он. По его словам, в случае если предложение будет отклонено властями, общество может вынести его на референдум, собрав необходимое количество подписей.

Еще одним не менее важным положением проекта конституционных реформ, по мнению депутата, является расширение роли оппозиции, которая становится обязательным участником в решении ряда важных вопросов и назначений на ответственные должности. «Для того чтобы провести в парламенте какое-либо решение или же назначение на должность, необходимо 60% голосов, а это значит что стабильное правящее большинство не сможет в одиночку принимать решения», – заключил он (*Armenia Today (http://www.armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=136071)*. – 2015. – 25.09).

Группа из 52 адвокатов, изучив предложенные поправки в Конституцию Армении, пришла к заключению, что конституционная реформа представляет

«угрозу системе государственного управления», рассказал 7 октября на пресс-конференции в Ереване адвокат Ерванд Варосян.

В частности, по его словам, такую угрозу несет парламентская модель управления, закреплённая в проекте новой Конституции. Централизация власти в руках одной партии приведет к коллапсу, считает он.

«В Армении не состоялась партийная система, абсолютное большинство партий зависят от одного человека. Доверять им управление страной при таких условиях было бы ошибочным», – отметил адвокат.

Он считает, что специальная комиссия по конституционной реформе вышла за рамки своих полномочий.

«На встрече с членами комиссии президент заявил о необходимости осуществить конституционную реформу, однако на деле комиссия разработала проект новой Конституции», – пояснил Варосян.

Адвокат также подверг критике положения проекта поправок к Конституции, касающиеся назначения состава Кассационного суда и Высшего судебного совета.

В частности, Высший судебный совет будет назначать парламентское большинство, из чего следует, что судебная система, с его слов, будет подконтрольна одной партии – Республиканской.

«В результате правовая система и правосудие будут зависеть от воли и желания политической элиты. Предлагаемые нормы правового регулирования исключают использование каких-либо механизмов воздействия на существующие ветви власти», – подчеркнул Варосян.

Адвокат уверен, что необходимости принятия новой или внесения поправок в действующую Конституцию нет. По его

словам, существует проблема применения на практике действующих законов и нормативных актов.

Конституционная реформа приведет к формированию однопартийной системы власти, уверен адвокат Геворк Гюзальян.

Он не исключил, что это будет иметь серьезные последствия для Армении и может стать «губительным для ее государственности».

Кроме того, адвокат отметил, что в разработке проекта новой Конституции участвовали государственные чиновники, а это, по его словам, может привести к столкновению интересов.

«В частности, в процесс вовлечен председатель Конституционного суда. Если возникнут судебные споры, связанные с референдумом, и придется обращаться в Конституционный суд, сомнительно, что суд признает ошибку в действиях комиссии, которую возглавляет председатель Конституционного суда», – сказал Гюзальян на пресс-конференции.

Заключение группы независимых адвокатов не будет представлено на рассмотрение властям, заявила на пресс-конференции адвокат Лусине Саакян.

«Наш диалог не с властями, а с народом, которому надо объяснить, какие именно опасности таит в себе предложенная Конституция», – отметила она.

Проекту новой Конституции необходимо сказать «Нет!», считает адвокат.

По ее словам, в ближайшее время заключение будет передано всем оппозиционным политическим партиям и движениям, которые выступают против принятия новой Конституции (*Кавказский Узел* (<http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/270220/>). – 2015. – 8.10).

Киргизстан

Конституция по переходу на парламентскую форму правления спасла Кыргызстан от участи Ливии, Сирии, Египта и Украины, заявил в минувшие выходные на теледебатах лидер «Ата Мекена» О. Текебаев.

По его словам, в этих странах идут войны. «И все из-за того, что они не смогли выбрать правильную форму правления страной. Наша же Конституция дала нам возможность развиваться дальше. Прежние наши основные законы способствовали преступным режимам экс-президентов. Конституцию 2010 года мы мысделали такой, чтобы ее

сложно было изменить. Президент Алмазбек Атамбаев отмечал, что надо ее изменить, но при этом говорил, что надо спросить у «отца Конституции». Также и я при всем желании не смогу изменить ее без согласия Алмазбека Атамбаева. Мы вынуждены искать компромисс, и в этом сила Конституции», – считает Текебаев.

На вопрос о том, виновна ли нынешняя Конституция в провале судебной реформы, Текебаев ответил отрицательно (*Новости Радио Азаттык* (http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20150928/4795/4795.html?id=27274401). – 2015. – 28.09).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 9 жовтень 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 06.11.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,15.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

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

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.