



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

*∨ Зміни до Конституції України:
початок конституційної реформи
чи перерозподіл владних повноважень*

- **КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ
ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ
БАЗИ УКРАЇНИ**

*∨ Адміністративна реформа
і місцеве самоврядування в Україні*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

*∨ Науковці-конституціоналісти
та громадські експерти адресували
Президенту та Верховній Раді України
звернення щодо конституційної реформи*

№ 3 ЧЕРВЕНЬ 2014

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 3 ЧЕРВЕНЬ 2014**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

О. Онищенко, академік-секретар Відділення історії, філософії і права НАН України,
член Конституційної Асамблеї України;
(голова)

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

В. Пальчук

Зміни до Конституції України: початок конституційної реформи чи перерозподіл владних повноважень.....3

О. Бусол

Центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування: питання балансу.....11

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....24

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ

ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

О. Бутник

Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні.....25

СУСПІЛЬНА ДУМКА

М. Найєм, «Українська правда»:

Нова Конституція: війна за повноваження...34

П. Вуец, «Главком»:

Диверсія проти нового Президента. Парламентом гуляє привид нової Конституції.....36

П. Вуец, «Главком»:

Конституція для «ширки»?.....38

Д. Монин, lb.ua:

Новая Конституция Украины. Плохое и хорошее.....40

И. Лавриненко, UA-Reporter.com:

О люстрации судей.....42

С. Рахманін, «Дзеркало тижня»:

Нова Конституція. Ескіз невідомого автора..45

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....47

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Науковці-конституціоналісти та громадські експерти адресували Президенту та Верховній Раді України звернення щодо конституційної реформи.....58

В. Мусіяка

Украине угрожает диктатура, пока есть разница между «живой» и написанной Конституцией60

Конституційна реформа: на часі чи ні?.....60

Е. Лукьянова,

Т. Левченко

Федерация – не панацея. Есть другие средства.....63

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія.....68

Велика Британія.....68

Іспанія.....70

Болгарія.....71

Латвія72

Російська Федерація.....73

Республіка Вірменія.....74

Туркменістан.....76

Киргизстан.....76

З фондів НБУВ

В. Волковинська

Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних Фонду Президентів України.....77

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

Зміни до Конституції України: початок конституційної реформи чи перерозподіл владних повноважень

Конституційні зміни, запропоновані спеціальною парламентською комісією до Основного закону та відправлені на експертизу до Венеціанської комісії, обумовлені необхідністю проведення реформи з огляду на потребу кардинально змінити систему влади в Україні. Сам текст змін до Конституції, незважаючи на заяви голови спеціальної Конституційної комісії ВРУ

Р. Князевича про врахування всіх пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи, зумовив виникнення запитань в експертів і громадськості. У першу чергу ці питання стосувалися перерозподілу повноважень між гілками влади. У запропонованих змінах до Конституції повністю змінено логіку взаємовідносин між парламентом, Президентом і виконавчою владою. Роль парламенту в цій трійці значно посилюється. Натомість майбутній глава держави в багатьох питаннях перетворюється в символічну фігуру.

Категорично проти обмеження повноважень Президента виступають представники УДАРу і «Свободи». «Наскільки я розумію, це лише проект “Батьківщини” і Партії регіонів. “Свобода”, комуністи і УДАР за нього не голосували. Зрозуміло, що ті, хто голосував за ці конституційні зміни, хочуть ослабити інститут президентства», – вважає народний депутат від УДАРу

В. Карпунцов. За його словами, УДАР лобіює інший принцип і формування уряду, і розподілу повноважень. Народні депутати від «Свободи» також не в захопленні від запропонованої редакції Конституції України. Віце-спікер ВРУ Р. Кошулинський стверджує, що його політична сила виступає за сильного Президента, та запевняє, що Верховна Рада в цьому складі не відповідає суспільним настроям й обмежувати повноваження Президента не повинна. До того ж «якщо ми говоримо про децентралізацію,

то говоримо про значний вплив громадян на владу, але я не побачив жодної пропозиції в цьому напрямі», – зазначив він.

Не сприймає зміни до Основного закону в запропонованій редакції й ряд експертів. Зокрема, політолог В. Фесенко вважає, що цим проектом змін у Конституцію влада себе зганьбила: «Ця табличка (порівняльна таблиця змін до Конституції. – Авт.) – неприпустима річ, тому що не таблицю потрібно пред'являти громадськості, і то за витоком інформації, завдяки журналістам, а офіційний проект Конституції. А так щось направили у Венеціанську комісію, а громадськість нічого не знає. Помилкою я це називаю не тільки через непрозорість: якщо Президент вибирається на всенародному голосуванні, то це має бути значуща фігура з повноваженнями. А перетворення Президента в декоративну фігуру в умовах сьогоднішньої політичної кризи, коли Президент має відігравати ключову роль у системі національної безпеки і зовнішньої політики... Це політиканські ігри, які грають на руку зовнішньому агресору. Ці пропозиції не виводять країну із кризи, а можуть тільки посилити її. Цей проект Конституції мертвий, як і цей склад парламенту».

Водночас позитивним сигналом для громадськості стало рішення депутатів ВРУ стосовно того, що ті розділи, які передбачають необхідність затвердження їх на всеукраїнському референдумі, не можуть бути предметом розгляду Конституційної комісії. «Ми сконцентрувалися на трьох основних блоках конституційних змін. Це питання удосконалення парламентсько-президентської моделі, це питання децентралізації влади і питання судової гілки влади», – пояснив Р. Князевич. В експертному середовищі погоджуються з такими кроками, звертаючи увагу на негативні наслідки зміни форми

правління. Так, І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, зазначає: «Коли ми говоримо про форми правління, у першу чергу треба дати відповідь на запитання: можемо чи не можемо ми змінювати форму правління? Мені здається, сьогодні ми маємо досить прозору, просту ситуацію. Ми не можемо переходити до президентської республіки, оскільки цього нам не дозволить суспільство після тих подій, які ми пережили. Ми не можемо переходити до парламентської республіки, тому що ми не маємо системи політичних партій, які користуються високою довірою в суспільстві. Ми не маємо незалежної авторитетної судової влади, яка в парламентській республіці виступає єдиною противагою, єдиною альтернативою парламентській більшості. У нас такої альтернативи фактично немає. Ми змушені залишатись на засадах змішаної республіки».

На думку експертів, модель змішаної республіки характеризується трьома основними критеріями. Президент республіки обирається на загальних виборах. Він наділений дійсно вагомими повноваженнями і поряд з ним є Прем'єр-міністр, який здійснює виконавчу владу, якщо тільки парламент не висловить йому недовіру. З цих позицій треба й виходити, шукаючи вдосконалення форми правління в Конституції України.

О. Петришин, доктор юридичних наук, професор, віце-президент Національної академії правових наук України, зі свого боку, зазначив, що питання форми правління вже вирішено на рівні Конституційної Асамблеї. Краще змішана форма для всіх. «Я вважаю це правильним, і тут треба поставити крапку. Я, наприклад, на наукових конференціях завжди запитую: яка президентська республіка може бути в Європі? Ну, немає в Європі жодної системи президентської форми правління! Ми хочемо насмішити світ?» – пояснив він.

У ряду експертів виникли сумніви щодо доцільності тих змін до положень Основного закону, що стосуються кандидатів у депутати та на пост Президента. У порівняльній таблиці до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України», відповідно до запропонованих змін, народним депутатом і

Президентом України можуть бути громадяни із судимістю. Обмеження стосуються лише тих кандидатів, які на день виборів відбувають покарання у вигляді позбавлення волі за вчинення умисного особливо тяжкого злочину за обвинувальним вироком суду, який набрав законної сили. При цьому ценз на проживання в Україні змінено на перебування в громадянстві України не менше останніх десяти перед днем виборів років для Президента та останніх п'яти – для народного депутата ВРУ.

Відповідно до конституційних змін, пропонується повністю позбавити главу держави будь-якого впливу на діяльність і кадровий склад майбутнього уряду. У першу чергу Президента позбавляють права на висунення кандидатур міністрів оборони та закордонних справ. Натомість у нього з'явиться право внесення на розгляд парламенту кандидатур очільників Служби зовнішньої розвідки та Державного бюро розслідувань.

Президент, як і раніше, вносить за пропозицією парламентської коаліції на розгляд ВР кандидатуру Прем'єр-міністра України. Утім термін, що його відведено Президенту на роздуми, значно скорочується. Якщо раніше він мав 15 днів, тепер – п'ять. При цьому, якщо він не внесе цієї кандидатури, за нього це автоматично робить Голова Верховної Ради.

У подальшому Президент позбавляється права зупиняти дії актів Кабінету Міністрів України. Він може лише звернутися до Конституційного Суду із пропозицією розглянути відповідність цих актів Основному закону. Але до прийняття остаточного судового рішення сам факт звернення не матиме ніяких наслідків.

Державні адміністрації пропонується перейменувати в державні представництва, глави яких призначаються Президентом України за поданням уряду. Головна функція цих представництв полягатиме в координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та нагляді за відповідністю актів органів місцевого самоврядування чинному законодавству. При цьому Президент позбавляється права звільняти глав державних представництв і скасовувати будь-які рішення виконавчої влади на місцях. Ці функції переходять виключно до Кабміну.

Таким чином, зазначають експерти, у майбутньому так звана президентська вертикаль, як така, не існуватиме.

Також опосередкованого характеру набуває вплив Президента на суддівську систему – глава держави лише призначає п'ять із вісімнадцяти членів Вищої ради юстиції. Суди в країні утворюватимуться законом, який вноситься на розгляд парламенту главою держави, але за поданням Вищої ради юстиції й тільки після погодження із Прем'єром.

Глава держави також позбавляється права на визначення процедури помилування. Якщо раніше правила помилування встановлювались Указом Президента, тепер це має відбуватися згідно з прийнятим парламентом законом про помилування.

Процедура усунення Президента від влади істотно спрощується. Імпічмент може ініціювати третина народних депутатів, а не більшість, як це передбачено чинною Конституцією. Після цього, у разі, якщо в діях Президента будуть наявні ознаки злочину, парламент простою більшістю звертається до Конституційного Суду із проханням дати свої висновки. У чинній Конституції для ухвалення цього рішення потрібно 300 голосів. Зрештою, Конституційний Суд і стає кінцевою інстанцією перевірки дій Президента на відповідність закону. Згідно з чинною Конституцією справу про імпічмент має розглядати ще й Верховний Суд.

При цьому повноваження самого Президента щодо розпуску парламенту значно звужуються. Глава держави позбавляється права на розпуск парламенту в разі неспроможності ВРУ зібратися протягом 30-ти днів або сформувати коаліцію. Президент зможе достроково припинити повноваження Верховної Ради лише в одному випадку: якщо протягом 60-ти днів після відставки Кабміну не сформовано персональний склад уряду. Крім того, Президент буде позбавлений привілею на позачерговий розгляд його законодавчих ініціатив.

Експерти зазначають, що атмосфера стосунків між депутатами та главою держави відчувається навіть у тому, як прописані окремі нюанси, які не змінюються за суттю,

але мають дати зрозуміти, яка саме інституція впливовіша та важливіша. Наприклад, у чинній Конституції вказано, що в разі необхідності Президент має право оголошувати військовий або надзвичайний стан при подальшому підтвердженні Верховною Радою. Нова редакція Основного закону, по суті, нічого не змінює – лише розставляє акценти. Зокрема, відповідно до конституційних змін, Президент не оголошує надзвичайного або військового стану, а звертається з відповідним проханням до парламенту.

Водночас у новообраного Президента буде достатньо повноважень і прав, щоб зупинити процес внесення змін до Конституції. У публічній площині новий глава держави зможе апелювати до того, що його обирали з конкретними повноваженнями і змінювати їх під час каденції не є правильним по відношенню до виборців.

У цьому контексті експерти пояснюють, що статус Президента – одне з найскладніших питань. Зокрема, І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, зазначає: «...Як бути з Президентом, який обирається прямими виборами, але при цьому не повинен домінувати над урядом. Як зробити його вагомим фігурою, щоб його повноваження були суттєвими?» З огляду на це, експерт пропонує розділити на три групи ці повноваження з точки зору процедури реалізації:

– ті, які здійснюються ним самостійно (відповідно готуються й реалізуються);

– ті, які реалізуються Президентом за поданням Прем'єр-міністра, тобто це означає, що проекти цих указів готуються в Кабінеті Міністрів, а Президенту подаються лише на підпис;

– ті, які можуть ініціюватися Президентом, але не можуть набрати чинності без контрасигнації Прем'єр-міністром і міністром, який відповідальний за виконання.

Також в експертному середовищі є спірне питання – можливість головування Президента на засіданнях Кабінету Міністрів при розгляді питань, які ініціює сам глава держави. Така практика існує в багатьох країнах. У нас дехто сумнівається, що дотримання такої процедури

даватиме Президенту можливість домінувати і впливати на уряд.

Для затвердження змін в остаточній редакції експерти звертають увагу на необхідність забезпечення принципу неперервності державної влади: пропонується, замість припинення повноважень, використовувати призначення позачергових виборів, і випадки передбачені в пропозиціях.

Зупинимося на деяких із запропонованих змін більш детально.

Майже всі експерти говорять про необхідність спрощення процедури імпичменту та її конкретизацію. Ю. Ключковський, керівник Інституту виборчого права, також звертає увагу на це питання. «Пропонується залишити підставами для цієї процедури вчинення злочину, однак вилучаємо кваліфікацію факту злочину. Залишаємо виключно політичні органи, а за Конституційним Судом – дотримання процедури. Але скажіть, будь ласка, якщо ми говоримо про злочин, то де факт злочину?»

Мені здається, або треба залишити ту процедуру, яка є сьогодні, можливо, помінявши кількісні параметри, щоб залишити органи, які уповноважені констатувати факт злочину, але тоді передбачити теж, що імпичмент не є кримінальною відповідальністю і не виключає притягнення до кримінальної відповідальності після цього, або розглядати спеціальну процедуру усунення Президента з поста з політичних підстав. І тоді немає потреби говорити про злочин і про те, хто встановлює факт злочину. Мені здається, що ця усічена процедура є внутрішньо суперечливою», – зазначив експерт.

В. Мусіяка, доктор юридичних наук, професор (Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова), пропонує розробити реальний механізм імпичменту. «Мене захоплює ідея, чи можна встановити обрання людини, яка не буде мати ніяких повноважень, крім одного – відслідковувати дотримання Президентом Конституції України і у всій верхівці влади, а також ставити питання перед Конституційним Судом. Ви ж бачите, що є потреба увесь час

спостерігати. Вони увесь час порушують Конституцію, закон», – підкреслив експерт.

Разом з тим найбільшу увагу представників громадськості все ж таки привертає питання значного обмеження повноважень Президента. Так, Ю. Галушак, народний депутат шостого скликання переконаний, якщо з Основного закону вилучається ряд вагомих повноважень Президента, то необхідно взяти за основу саме не французьку, а польську модель. Необхідно дати Президенту повноваження розпускати парламент, коли він бачить ознаки кризи.

Також Ю. Галушак звертає увагу на важливість внесення змін до Основного закону щодо відповідальності та підконтрольності голів державних представництв (у поточній редакції Конституції – місцевих державних адміністрацій) перед Кабінетом Міністрів України. На його переконання, краще коли було б прописано, що глави державних представництв призначаються, звільняються урядом за поданням Президента. «Тому що у випадку надзвичайного чи військового стану саме глави держадміністрацій перебирають на себе представництво головнокомандуючого у регіонах. І тому Президенту не повинно бути байдуже, хто там є. Це контролер у першу чергу. Префекти знаходяться у зворотній системі зв'язку. Координація – це не прямі накази, це зворотна петля. Префект повинен бути дуже застabilізований. Тому префект повинен мати відповідний статут. Це аполітичність цієї людини, яка забезпечується тим, що він незалежний від політичних впливів уряду. Тобто вже він не може призначатись і зніматись тільки урядом. Він не повинен залежати від того, що зняли Президента чи уряд. Тому третій елемент, який має бути властивий префектам, – це ротація, коли така особа має перебувати не більше трьох років на одному місці. А далі його переводять – хоче він того чи не хоче, щоб не зрісся з місцевою елітою. Тоді можна робити децентралізацію. В іншому випадку, ми будемо бачити те, що бачимо на Сході, коли правоохоронні органи ну чомусь страшно не хочуть займатись своїми справами», – пояснив він.

У запропонованих змінах до Конституції України глава держави буде позбавлений права

подавати подання про призначення міністрів закордонних справ і оборони. Відповідно до змін, весь склад Кабінету Міністрів має призначатися Верховною Радою за поданням Прем'єра. Також Прем'єр-міністр наділяється правом клопотати перед Верховною Радою про звільнення окремих членів уряду, а Кабмін буде відповідальний тільки перед парламентом, а Президенту – лише підзвітний, хоча й отримає право призначати і звільняти (за поданням глави уряду) заступників міністрів, а також голів і заступників центральних органів влади.

І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, підтримує ці зміни, коли Верховна Рада робить основний внесок у формування уряду. Тобто вона створює політичне обличчя уряду. У порівняльній таблиці до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» у ст. 114 показано, якою могла б бути послідовність дій щодо формування уряду. «Я думаю, недоцільно застосовувати дуже спрощені моделі, як то було в проекті Конституції, яку вносив Ющенко в 2009 р., коли пропонувалось, що лідер найбільшої фракції стає кандидатом на посаду Прем'єр-міністра. До речі, у той момент, коли якраз існував уряд, до якого найбільша фракція в парламенті була в опозиції, така норма в Конституції призводить до того, що ми завжди змушені робити коаліційні дії. Спочатку давали право найбільшій фракції, потім вона має пересвідчитись, що вона не збирає більшості під свій уряд. І тільки потім може бути реальна кандидатура... У багатьох конституціях Європи враховані ці недоліки, і тому пропонується, щоб тут якраз Президент відігравав роль модератора і після консультацій з лідерами фракцій вносив кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра», – зазначив він.

Згідно із запропонованими конституційними змінами, цей кандидат повинен мати два тижні на формування складу уряду й підготовку програми діяльності Кабінету Міністрів, який представляється у Верховній Раді. Тоді парламент одним голосуванням після обговорення надає вотум довіри уряду. Якщо це проходить, тоді уряд складає присягу і йде працювати. Якщо ні, якщо, наприклад,

Президент неякісно виконав свою роботу, не врахував реального стану справ у парламенті, або кандидат на посаду Прем'єр-міністра неякісно сформував склад уряду й не здобув підтримки у Верховній Раді, тоді наступний крок парламент має робити без Президента. Наприклад, вдатися до рейтингового голосування або будь-яким іншим чином визначити кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра, і він так само за два тижні формує склад уряду та подає на вотум довіри. Що стосується подальших відносин між урядом і Верховною Радою, то тут важливо, щоб вони відбувалися виключно через Прем'єр-міністра. Тобто будь-які кадрові зміни в складі уряду мали би робитися Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. Як варіант, коли йдеться про недовіру уряду в цілому, то тут, очевидно, повинні мати право на ініціативу як самі народні депутати, так і Президент України.

Запропоновані зміни до Конституції передбачають відповідальність Кабміну тільки перед ВРУ, а Президенту – лише підзвітність. Прем'єр-міністр наділяється правом клопотати перед ВРУ про звільнення окремих членів уряду. Крім того, Кабмін наділяється правом призначати і звільняти (за поданням глави КМУ) заступників міністрів, а також голів і заступників центральних органів влади.

Ю. Ключковський, керівник Інституту виборчого права, абсолютно підтримує парламентське формування уряду. Однак він застерігає, що в системі парламентського формування уряду не дуже працює принцип поділу законодавчої і виконавчої влади. І тому потрібні інші стримування й противаги, які не дають можливості запровадити, замість президентського авторитаризму, парламентський авторитаризм більшості, яка контролює уряд. Тому тут необхідно продумати, які саме повноваження мають залишитися за главою держави, оскільки він – єдиний, хто дійсно здатний стримувати і створювати противаги при поєднанні парламенту та уряду, що є неминучим при одноканальному формуванні Кабінету Міністрів.

За запропонованою редакцією змін до Основного закону центром прийняття рішень

уже остаточно стає Верховна Рада. За новими правилами, кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра вносить Президент за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді, яка вже формуватиметься не фракціями, а окремими депутатами. Причому Президент має це зробити максимум на п'ятий день, а не на п'ятнадцятий, як раніше. Також саме Верховна Рада має вносити пропозиції Прем'єру щодо призначення міністрів. Також Президент не зможе зупиняти актів Кабміну, який, до речі, має тепер ексклюзивне право на формування держбюджету.

При цьому безпосередньо для депутатів створюється режим підвищеної комфортності. У порівняльній таблиці до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» повністю скасована норма про обов'язкове входження народного депутата України до складу депутатської фракції політичної партії, від якої він обирався. Тобто «тушки» фактично будуть узаконені. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України в усіх можливих випадках у разі прийняття цієї Конституції може бути прийняте виключно Верховною Радою. Разом з тим окремо в новій редакції Конституції описана обов'язковість персонального голосування народних депутатів: рішення парламенту приймаються шляхом голосування в спосіб, що унеможливує голосування замість народного депутата України іншою особою.

Що стосується судової влади, то, відповідно до проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України», прийняття рішення щодо недоторканності суддів тепер повністю переходить до рук самих суддів. Якщо раніше суддю можна було затримувати або заарештовувати за рішенням парламенту, тепер це прерогатива Вищої ради юстиції. Дещо змінилися вікові та професійні вимоги до кандидата в судді. Нині суддею може стати громадянин не молодше 25 років і стажем роботи в галузі права не менше трьох років. Змінами до Конституції пропонується підвищити ці терміни відповідно до 35 років і п'яти років стажу.

У квітні в НАН України відбувся круглий стіл на тему: «Конституційна реформа: шляхи

проведення та напрямки змін», де експерти запропонували Україні перейти до триланкової системи суддів, обмежити недоторканність суддів лише функціональною діяльністю та залишити прокуратурі лише функцію державного обвинувачення. М. Козюбра, завідувач кафедри загальнотеоретичних та державотворчих наук Києво-Могилянської академії, суддя Конституційного Суду у відставці, доктор юридичних наук, порадив, що в реформуванні правосуддя доцільно почати з питання щодо системи судів загальної юрисдикції, яка існує сьогодні в Україні. Не тільки на його думку, а й на думку зарубіжних експертів, зокрема Венеціанської комісії, вона є надмірно складною. Тому що поєднання в одному судовому органі, який іменується Вищим спеціалізованим судом кримінальних і цивільних справ, а також існування господарських судів як самостійної ланки судової системи не відповідає сучасним європейським стандартам. У зв'язку з цим, в експертів виникає питання про повернення до триланкової системи судів, яка успішно функціонує в багатьох країнах, у тому числі більшості сусідніх. Але в тій же ж концепції конституційної реформи, над якою працювала робоча група Конституційної Асамблеї, запропоновано відмовитися від фіксації у Конституції таких інституцій, як Вищий спеціалізований суд, залишивши принцип спеціалізації. «На мій погляд, це дає змогу – якщо, можливо, навіть не сьогодні і не завтра, але зваживши “за” і “проти”, зокрема фінансові можливості держави – перейти до триланкової системи суддів. Мені здається, що, загалом, це буде сприяти поліпшенню і доступу до правосуддя, тому що зараз громадяни зустрічаються з відповідними складнощами... відповідної судової системи. Я не думаю, що відразу поліпшить проблему з корумпованістю, але, очевидно, буде менше інстанцій щодо корупції. Я ще раз наголошую, запропонований варіант зовсім не означає відмову від принципу спеціалізації, але цей принцип може бути втілений в реальну практику в інших формах, але не у формах тих же ж спеціалізованих судів», – зазначив М. Козюбра.

За словами Р. Куйбіди, заступника голови правління Центру політико-правових реформ, правники в питанні системи судів орієнтувалися на рекомендації Венеціанської комісії та на досвід європейських держав. У рекомендаціях Венеціанської комісії пропонується відмовитися від чотириланкової системи. Але зазвичай органи адміністративної юстиції в більшості країн відділені від системи загальної юрисдикції. З огляду на це, фахівці пропонують, щоб було дві системи судів, щоб адміністративні суди не входили до системи судів загальної юрисдикції, де власне мають бути концентровані традиційні сфери цивільного й кримінального судочинства. Щодо спеціалізованих судів, які можуть утворюватися в рамках судів загальної юрисдикції, експерти зазначають, що це знову ж таки спеціалізовані суди в рамках цивільної або кримінальної юрисдикції. Наприклад, суди з розгляду справ про банкрутство, суди ювенальні та інші суди. Тут ідеться про рівень судів першої інстанції передусім.

До речі, експерти не виключають, що Вища судова рада може бути й Вищою радою судівництва. Але це може бути тим органом, який може прийти на заміну великій кількості органів, які нині існують, – це вищі кваліфікаційні комісії суддів, вищі ради юстиції, ради суддів України. Це орган, який фактично має об'єднати ці всі функції в собі.

За словами Р. Куйбіди, експертним середовищем пропонується змінити систему призначення на посаду судді, яка на сьогодні є трискладовою: спочатку Вища кваліфікаційна, потім Вища рада юстиції, потім Президент. Натомість пропонується дворівнева система – це кваліфікаційна комісія, яка здійснюватиме довіру та безпосередньо призначення, переведення суддів. Остаточні рішення з цих питань прийматиме Судова рада чи Вища рада судівництва.

З процедури призначення суддів, таким чином, пропонується виключити Президента і Верховну Раду, а також у рамках Вищої судової ради чи Вищої ради судівництва пропонується передбачити третину від громадськості. Це, за словами експерта, саме те, що дає можливість

унікнути корпоративності. Це як форма громадського контролю й участі громадськості в цих питаннях. Але, звичайно, відповідно до європейських стандартів, більшість у плані цього органа – це судді, обрані з'їздом суддів.

Істотне розширення повноважень Вищої судової ради (ВСР) – компетенція призначати суддів на посади, здійснювати переведення, звільнення судів з посади, реалізовувати дисциплінарну практику, займатися організаційними і фінансовими питаннями тощо – актуалізує ряд питань: по-перше, наскільки цей орган справиться з такими повноваженнями; по-друге, наскільки в такому випадку зберігатиметься збалансоване співвідношення компетенції Вищої судової ради із суддівським самоврядуванням; по-третє, спосіб формування (пропонується, що ВСР складатиметься із 15 членів, 10 з яких призначає з'їзд суддів, а 5 – вибирає і призначає сама ВСР шляхом жеребкування).

На думку фахівців, чим менше суб'єктів формування, тим більша загроза для незалежності органа. Також, на їхню думку, не зовсім обґрунтованим видається обрання членів органа самих себе.

Важливим є також питання формування, повноважень і процедур їх реалізації Конституційного Суду України. У цьому контексті фахівці звертають увагу, що, зокрема, для суддів Конституційного Суду необхідний набагато ширший світогляд, ніж у судів загальної юрисдикції з традиційними підходами, які ґрунтують свою аргументацію здебільшого за правилами соланізму. «...Справді, фахівці в галузі конституційного права, публічного права мають переважати у складі Конституційного Суду. І це потрібно, очевидно, зазначити у вимогах кваліфікаційних до претендентів на місце судді Конституційного Суду. Також має бути прозорість формування корпусу Конституційного Суду. До цього має бути долучена громадськість. Юридично і не тільки юридично має бути попереднє обговорення кандидатів, можливо, справді потрібно створити відповідну кваліфікаційну комісію в цьому плані», – зазначив М. Козюбра.

Важливим для експертів є питання реалізації Конституційним Судом своїх повноважень щодо вирішення конфліктів у системі державної влади. «Ми розглядаємо як обов'язковий елемент системи стримування і противаг і систему ефективної державної влади, тому що саме Конституційний Суд повинен бути тим органом, який буде вирішувати конфлікти, які будуть виникати між Президентом, Прем'єр-міністром, урядом чи парламентом у цілому. Для того треба було б вжити заходи для зміцнення конституційного правосуддя», – підкреслив І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ.

У зв'язку з цим, експерти радять уточнити й розширити кваліфікаційні вимоги щодо суддів Конституційного Суду, виключити з'їзд суддів як суб'єкт призначення суддів Конституційного Суду, запровадити кваліфікаційну комісію, яка здійснюватиме попереднє оцінювання кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду, з яких уже потім суб'єкти призначення – Президент і Верховна Рада обиратимуть і призначатимуть на посади суддів. І обов'язково треба гарантувати те, що Конституційний Суд даватиме відповідь на всі справи по суті, а не маніпулювати. Наприклад, закривати провадження у зв'язку з припиненням дії указу, який став приводом до звернення до Конституційного Суду.

С. Ківалов, член Венеціанської комісії від України, повідомив про те, що 13 червня на 99-й сесії Венеціанської комісії було заслухано інформацію про конституційну співпрацю з Україною.

Президент Венеціанської комісії Д. Букіккіо наголосив, що «особисто приділяє величезне значення процесу конституційної реформи в Україні». «Венеціанська комісія тривалий час співпрацює з Україною і надає свою допомогу в питаннях реформування української Конституції і законодавства. Допомогу професійних європейських конституціоналістів у цих питаннях складно переоцінити», – зазначив С. Ківалов.

Експерти Венеціанської комісії зазначили, що чекають текст змін до Конституції

України, після чого в найкоротші терміни буде підготовлено висновок Венеціанської комісії. «На засіданні Венеціанська комісія дозволила доповідачам направити майбутній висновок Венеціанської комісії з питання внесення змін до Конституції українській владі до його розгляду на пленарній сесії. Думаю, депутати в Україні повинні активізуватися, вважаючи роботу над конституційною реформою пріоритетною. Консолідований текст змін до Конституції до розгляду в парламенті необхідно відправити на експертизу до Венеціанської комісії, де працюють кращі фахівці в галузі конституційного права, виборчого законодавства та інших областей права. Я дуже сподіваюся, що цей документ буде готовий незабаром. Упевнений, що висновок з Венеції на проект змін до Конституції України ми отримаємо дуже швидко. Я впевнений, що при проведенні конституційної реформи повинні обов'язково скористатися колосальним досвідом європейських експертів», – заявив С. Ківалов.

Також політик нагадав, що наступна ювілейна 100-та сесія Венеціанської комісії відбудеться 10–11 жовтня в Римі (*Матеріал підготовлено з використанням інформацією таких джерел: Інтернет-видання «Ні корупції!» (<http://nikorupciji.org>); Інформаційне агентство «Українські національні новини» (<http://www.unn.com.ua>); iPress (<http://ipress.ua/news>); Дзеркало тижня (<http://dt.ua>); Українська правда (<http://www.pravda.com.ua>); Uzhgorod.net.ua (<http://www.uzhgorod.net.ua>); Інтернет-видання «Закарпаття онлайн» (<http://zakarpattya.net.ua>); Espresso.tv (<http://espresso.tv>); 7 Днів. Україна (<http://7days-ua.com>); Главком (<http://glavcom.ua/articles/19654.html>).*

О. Бусол, старш. наук. співроб. СІАЗ НБУВ, канд. юрид. наук

Центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування: питання балансу

Місцеве самоврядування – це право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й керування істотною часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Формами місцевого самоврядування також є збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Міжнародна практика демонструє достатню захищеність і функціональність органів місцевого самоврядування. Так, слід згадати про існування таких міжнародних документів, як Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті, Декларація «Про статус жінок у місцевому самоврядуванні» Міжнародного союзу органів місцевого самоврядування тощо. Одночасно в Україні законодавче регулювання діяльності органів місцевого самоврядування перебуває на початковій стадії.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Конституції України в цій сфері. Пропозиції підготовлені на реалізацію реформи місцевого самоврядування, концепцію якої було схвалено розпорядженням Кабміну України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Необхідність таких змін, на думку розробників, обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади і без відповідних змін конституційного характеру провести реформу неможливо. Отже, запропоновані зміни передбачають:

– запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою

України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

– передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

– розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності й наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

– чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, у тому числі через їхню участь у загальнодержавних податках;

– ліквідація державних адміністрацій і створення, натомість, державних представництв з тільки контрольно-наглядовими та координаційними, а не виконавчими функціями.

Як анонсують розробники документа, пропозиції щодо змін до Основного закону підготовлені Мінрегіоном:

а) на основі положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

б) на основі пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної Асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів у сфері конституційного права та місцевого самоврядування);

в) з урахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід упровадження реформи місцевого самоврядування.

Серед питань, які узгоджувалися в дискусіях українських і польських експертів:

– відповідність запропонованої моделі змін до Конституції України (з урахуванням українських реалій) практичному досвіду польських колег (що реально працює) і як не припуститися помилок в процесі формування законодавчого підґрунтя для реалізації реформи;

– яким має бути ступінь деталізованості тексту (у польській Конституції виклад дуже лаконічний. В українських традиціях недостатня деталізованість може призвести до різних тлумачень).

Пропозиції вносилися з урахуванням обмеження на зміни в розд. I Конституції. Такі зміни можуть бути внесені тільки шляхом референдуму, що призвело б до істотного сповільнення конституційних перетворень [так, у польській Конституції існує поняття територіального самоврядування, яке діє на рівні громад (гмін), районів (повятів) і регіонів (воєводств)]. В українській Конституції закріплене поняття місцевого самоврядування, яке не може бути змінено без внесення відповідних змін у розд. I Основного закону).

Ключові зміни стосуються розд. IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місьцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також зміни до розд. IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

1. У ст. 132 (розд. IX) закріплюються принципи децентралізації в здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

2. У ст. 133 (розд. IX) визначено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою України – три види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади (було: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища та села). Також дано визначення громади [громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території].

3. Стаття 140 (розд. XI) викладена в новій редакції. У ній передбачено утворення виконавчих органів влади районними та обласними радами й закріплено принцип субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування і їхніх виконавчих органів різних рівнів.

4. У ст. 141 (розд. XI) визначається порядок формування рад відповідного рівня. Пропонується обмежити термін повноважень рад і їхніх голів п'ятьма роками.

У цій статті також визначено порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях: «Голови районної та обласної рад обираються відповідними радами та очолюють виконавчий комітет ради. Районна та обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого комітету ради».

5. Стаття 142 (розд. XI) визначає матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, у якій закріплено право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків.

Принциповим є момент чіткої фіксації норми, що «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами». Також закріплено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

6. У ст. 143 (розд. XI) визначено розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому пропонується не деталізувати в Конституції повноваження, залишивши визначення вичерпного їх переліку на рівні відповідного закону. Зафіксовано, що «державна фінансує здійснення цих (делегованих) повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності».

7. З попередньої статті вилучено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Тепер органи місцевого самоврядування відповідальні тільки перед законом (зі ст. 144: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду»).

8. Новим є створення місцевих державних представництв, замість місцевих державних адміністрацій. У ст. 118 (розд. VI) зазначено: «Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв» (фактично префектів). У цій статті також пропонується наділити Президента України повноваженнями призначати та звільняти голів державних представництв. Оскільки основною їхньою функцією є нагляд за дотриманням закону в регіонах, логічним є їхня підзвітність Президентові як гаранту Конституції України. Натомість для забезпечення балансу влад передбачена відповідальність і підконтрольність голів державних представництв Кабінету Міністрів України. Водночас це питання є теж дискусійним, і остаточне рішення залежить від того, як визначаться законодавці щодо розподілу функцій у трикутнику Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент. Допустимим є наділення правом призначення і звільнення голів як Кабінету Міністрів, так і Президента.

9. У ст. 119 (розд. VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Усього передбачено чотири сфери повноважень – нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану. Передбачено (знову ж таки з метою забезпечення балансу влад), що «рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України».

10. Відповідно, деякі зміни також пропонуються до розд. IV (Верховна Рада) і V (Президент України). Принциповим є вилучення з повноважень Верховної Ради (ст. 85 розд. IV) тих положень, стосовно яких була не виключена небезпека політизації і які мають бути віднесені до повноважень відповідних органів виконавчої влади:

– «призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування».

Натомість зафіксовано, що призначення місцевих виборів має відбуватися автоматично при виникненні правових підстав – питання не носить політичного характеру (ст. 141 розд. XI);

– «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» – це питання за своєю природою має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів (ст. 116 п. 2.1).

Передбачається, що прийняття відповідних змін до Конституції України забезпечить правову основу для схвалення ряду законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються, – нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до ряду законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади та органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня (<http://podil.kievcity.gov.ua/content/proekt-zakonu-ukrainy-pro-vnesennya-zmin-do-konstytucii-ukrainy-shchodo-decentralizacii-vlady.html>; <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=53064>).

Як зазначила начальниця відділу взаємодії з місцевими органами влади департаменту регіонального розвитку та проектного управління Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Н. Яровенко, на базі Мінрегіону буде створена робоча група з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яку очолюватиме віце-прем'єр-міністр України, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Мета діяльності новоствореної робочої групи – сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо підготовки змін до законодавства України, визначення шляхів, механізмів і способів вирішення проблемних питань удосконалення системи місцевих

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхньої територіальної основи.

Під час роботи над реалізацією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні особлива увага буде приділена законодавчому забезпеченню цього процесу, розробці та прийняттю ряду законопроектів, у тому числі «Про право територіальних громад на об'єднання», «Про співробітництво територіальних громад», «Про органи самоорганізації населення» тощо. Головна мета реформи – надати місцевим органам влади максимальну кількість повноважень і фінансових ресурсів (на основі принципу субсидіарності) для розв'язання нагальних проблем життєзабезпечення мешканців місцевої громади та гарантування стабільного розвитку на місцях (<http://www.niss.gov.ua/articles/1514>).

«Позиція уряду – ця реформа має бути всебічно обговорена, мають бути враховані думки всіх територій, всіх громад для того, щоб ця система була якомога ефективнішою», – таку думку висловив віце-прем'єр міністр України, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Гройсман. Він пояснив, що суть децентралізації влади – максимально передати повноваження на місця і фінансові інструменти для реалізації цих повноважень, чітко розмежувати повноваження як між органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади за принципом субсидіарності, визначити механізми відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями і перед державою. За його словами, схвалена у квітні урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади містить базові принципи, які уряд прийняв як політичне рішення. Зокрема, пропонується на рівні регіонів створити виконавчі комітети обласних рад, на рівні районів – виконавчі комітети районних рад, на рівні громад – залишити виконавчі комітети рад і ради громади.

Базовий рівень усіх компетенцій пропонується передати на рівень громад, а саме:

- місцевий економічний розвиток;
- розвиток та утримання місцевої інфраструктури;
- планування розвитку територій громад;
- питання забудови територій;
- благоустрій;
- соціальна допомога;
- швидка медична допомога;
- первинна медицина;
- дошкільна, середня та позашкільна освіта;
- муніципальна міліція, яку планують створити;
- пасажирські перевезення;
- весь спектр житлово-комунальних послуг;
- культура, фізична культура та спорт.

На рівень району планують передати повноваження з утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району, транспортної інфраструктури районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.

На регіональний рівень – транспортну інфраструктуру регіонального значення; спеціалізовану охорону здоров'я; спеціалізовану середню освіту; розвиток культури, спорту, туризму, утримання об'єктів спільної власності. Важлива функція, яку передадуть регіонам, – повноцінне планування регіонального розвитку, з тим щоб кожна громада мала можливість брати участь у цьому процесі.

У контексті реформи йдеться й про ліквідацію державних адміністрацій у тому вигляді, у якому вони є. «Ми вважаємо, що владу від території до регіону потрібно обирати, а не призначати з Києва, а що стосується альтернативи державним адміністраціям, то це питання зараз дискутується. Однак ті органи, які замінять місцеві державні адміністрації, будуть здійснювати контрольні і наглядові функції. Ідеться про контроль за дотриманням законів України на територіях. Вони будуть координувати діяльність територіальних органів виконавчої влади – інспекцій, інших

органів виконавчої влади; нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, координація всіх органів влади в умовах надзвичайного стану», – пояснив В. Гройсман.

Важливо, що децентралізують не тільки повноваження, а й фінансові ресурси. Загальні принципи – збільшення частки другого кошику бюджету до 30 %. «Ми пропонуємо прописати в Конституції України, що органи місцевого самоврядування є повноправними партнерами держави, в тому числі в економічному житті. Приймає орган державної влади рішення ввести якісь додаткові повноваження, одразу за таким рішенням має бути чіткий розрахунок фінансів і повна компенсація таких витрат, щоб не піддавати громади зайвим витратам, до яких може спонукати держава», – наголосив В. Гройсман.

Уряд веде також роботу над децентралізацією адміністративних послуг. За словами віце-прем'єра, понад 60 функцій з надання адміністративних послуг пропонується передати на місцевий рівень, приклад реєстрація майна, бізнесу, дозвільні функції, функції держархбудконтролю тощо з серйозним контролем з боку держави з точки зору якості надання цих послуг.

Представники регіонів у цілому підтримали урядові пропозиції та внесли свої, які здебільшого стосувалися податків і зборів і які тепер мають бути опрацьовані фахівцями.

Для прискорення процедури внесення Верховною Радою України змін до Конституції України В. Гройсман запропонував оформити відповідне спільне звернення уряду, областей, міст, асоціацій до Конституційної комісії (http://zik.ua/ua/news/2014/05/15/uryad_vynis_na_obgovorennya_zminy_do_konstytutsii_shchodo_detsentralizatsii_vlady_groysman_488413).

Як стверджують науковці, необхідність децентралізації влади тісно пов'язана з пошуком більш ефективного керування. Децентралізація державного (публічного) керування є складним комплексним поняттям. У самому загальному сенсі можна говорити, що децентралізація в правовій демократичній державі являє собою передачу певного обсягу власних повноважень компетентними суб'єктами

управлінського впливу іншим структурним одиницям, які наділені необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу управлінських функцій є можливість прийняття різних оптимальних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях (Махина С. Сущность и системные характеристики политико-правовой категории «децентрализация» в современном демократическом государстве // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 27–30).

В Україні про децентралізацію влади говорять уже понад 10 років. Питання про те, що на місця потрібно віддати більше повноважень і коштів, вперше з'явилося на порядку денному у 2003–2004 рр. Тоді цю тему порушив другий Президент Л. Кучма під час підготовки змін до Конституції України. «Про конституційну реформу домовилися в 2004 р., реально перший її етап набрав чинності з 2006 р. Після цього мав пройти другий етап, який і припускав ліквідацію районних адміністрацій, а також зміну функцій обласних. Вони повинні були перетворитися на префектури – не розпорядчі органи Президента України, а спостережні», – нагадує політолог В. Фесенко.

Але в реальності ніякої децентралізації влади насправді не було. «Тоді ця тема потонула. Це невігідно було, в тому числі В. Януковичу, який став Прем'єр-міністром у 2006 р. Другий етап конституційної реформи, який передбачав децентралізацію, став “жертвою” політичної кризи 2007 р.», – зазначив В. Фесенко.

Зауважимо, що в 2007 р. було розпущено парламент, відбулися нові вибори до Верховної Ради України, на деякий час тема децентралізації відійшла на другий план. Але після загострення ситуації на Сході України це питання стало одним з «рятувальних кругів» для збереження єдності держави.

Екс-віце-прем'єр України О. Вілкул вважає: «На жаль, Україна є найцентралізованішою країною в Європі. І децентралізація з точки зору і економічних, і культурних питань, також з організаційних питань, є сьогодні одним з найкращих варіантів рішень для України в рамках єдиної унітарної країни». На

Європейському бізнес-форумі О. Вілкул заявив, що «децентралізація влади розширить можливості отримання українськими регіонами міжнародної матеріальної та технічної допомоги, яка буде спрямована на підвищення якості комунальних послуг, розвиток місцевого самоврядування, на те, щоб міста і села ставали краще».

Згідно зі змінами до Конституції України, які підготував Кабінет Міністрів України, регіони отримають істотно розширені повноваження практично в усіх сферах – від системи житлово-комунального господарства до утворення. Централізованим при цьому залишиться керування Міністерством оборони України, Службою безпеки України, прокуратурою, Податковою службою, існуючою фінансовою системою тощо.

«Зараз ставляться дуже чіткі і зрозумілі „лекала“, за якими розподілиться влада. Кожен рівень управління отримає свої повноваження», – говорить А. Ткачук, радник віце-прем'єра України В. Гройсмана. Влада на місцях буде зосереджена на трьох рівнях. Найдрібніший – громада, наймасштабніший – регіон. «Якщо є райцентр, тобто місто районного значення, а навколо нього – десяток дрібних сіл, то громада об'єднає це місто і села», – пояснив А. Ткачук. На рівні громади діятиме обрана рада, її виконавчий комітет і голова, який обирається людьми. Усього в Україні буде близько 1,5 тис. громад.

У свою чергу, органи центральної влади на місцях здійснюватимуть чотири основні функції:

1. Нагляд за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування.

2. Координацію територіальних органів виконавчої влади. «Якщо освіту передано місцевому самоврядуванню, то Інспекція з контролю якості освіти підконтрольна державі», – пояснює А. Ткачук.

3. Координацію та реалізацію державних програм, які реалізуються за державні гроші.

4. В умовах надзвичайної ситуації або військового стану – керування всіма органами на території району чи області.

Повноваження органів місцевого самоврядування та центральної влади будуть розділені в усіх ключових сферах.

На рівень громади, згідно з проектом Кабінету Міністрів України, пропонується віддати питання забудови, утримання місцевої інфраструктури, благоустрою, швидкої та первинної медичної допомоги, роботи садочків і шкіл, ЖКГ, пасажирських перевезень.

Районна влада завідуватиме транспортною інфраструктурою на рівні району, вторинною меддопомогою, утримувати об'єкти благоустрою.

«Наприклад, у сфері освіти дошкільна і середня освіта залишаться на рівні громади. Спеціалізована шкільна освіта (спортивні школи, школи-інтернати) – на рівні району. Професійна технічна освіта, вища освіта першого і другого рівня акредитації – в області. А вищою освітою третього і четвертого рівня акредитації (інститути та університети) займатиметься держава. Правоохоронні органи залишаться державною функцією. Але в рамках громад буде створена міліція безпеки, яка повністю комплектується, фінансується і управляється органами місцевого самоврядування громади. На районному та обласному рівнях таких районних міліціонерів чи обласних міліціонерів не буде», – дає роз'яснення А. Ткачук.

Також він інформує, що разом з муніципальною міліцією працюватимуть також управління МВС України. «Центральна влада займається кримінальними справами. Це – 100 % державна функція. А міліція безпеки становить адміністративні протоколи, припиняє прості правопорушення – хтось не там курить, хтось не там припаркувався, порушує режим тиші, чистоти. Цим зараз повинна займатися міліція, але насправді вона цим не займається. А слідчих органів у муніципальній міліції бути не повинно» (<http://www.newsru.ua/press/19may2014/stol.html>).

Деякі політичні експерти говорять, що децентралізація України – це єдина правильна відповідь на російську «миротворчу» пропозицію стосовно федералізації країни. «Як не дивно, федералізація, що йде врозрід із самою структурою України як унітарної держави і становить пряму загрозу існуванню України як суверенної і незалежної держави,

це те, що сама Росія не спромоглася втілити в життя», – коментує ініціативу РФ МЗС України. Нещодавно Росія розгорнула додаткові війська в українському Криму, блокувала й захопила українські військові бази, що там є, а також встановила «озброєний нагляд» за незаконним плебісцитом і подальшим приєднанням Кримського півострова. Одночасно з цим Російська Федерація запропонувала реформувати централізовану державну структуру України у федерацію, щоб покращити збалансованість її територіальної цілісності та розширити права меншин у регіонах. Міністр закордонних справ Росії О. Лавров заявив, що «форма унітарної держави для України вичерпала себе. ... Україна потребує нової Конституції. ... Кожен регіон повинен мати право обирати свій уряд, виконавчу і законодавчу влади». Крім того, він наполягав, що державна структура Росії має стати прикладом для України.

Тим часом політичні експерти, аналітики та журналісти погоджуються з тим, що дотримання «поради» Росії про примусове введення федерального устрою в Україні, імовірно, призведе лише до хаосу й поділу території держави на окремі сфери інтересів, що можуть легко опинитися під впливом іноземної держави.

Цікаво, що головний редактор видання gbc.ua А. Підлуцький зазначив, що насильницька федералізація України, швидше за все, призведе до подальшої анексії території України (східних і південних областей) РФ. Він також заявив, що федеративний державний устрій, який Росія хоче нав'язати Україні, де-факто не існує в Росії, і поцікавився, як країна, яка прийняла федералізацію лише в назві, може намагатися переконати Україну наслідувати свій приклад. Насправді, російські ідеї федералізму – це ніщо інше, як міф, спрямований на дестабілізацію внутрішньої політики України, вважає А. Підлуцький. Росія складається з 85 суб'єктів федерації й понад 100 етнічних груп, жоден з яких не володіє повною автономією у виборі голів міських чи обласних адміністрацій, плануванні місцевих бюджетів або наданні мові меншини офіційного статусу. Аналогічна

централізована модель управління нав'язується в окупованому на сьогодні Криму. Як частина України, Крим мав офіційний статус автономної республіки з правом обирати свій уряд і правом складати та затверджувати місцевий бюджет, відповідно до ст. 8 Закону України «Про Автономну Республіку Крим». Тепер він має статус федерального округу, що координується Міністерством кримських справ у Москві, а його місцеві керівники, по суті, призначаються президентом РФ В. Путіним. Крім того, у той час, як існує чіткий порядок входження до складу федерації, у чинному законодавстві не існує процедури виходу з нього.

Багато експертів погоджуються, що Україна потребує кардинальних реформ, що дадуть змогу їй захистити свою територіальну цілісність і водночас забезпечать гнучкість для розширення регіональних прав і прав меншин у двомовній унітарній державі. Тому з метою забезпечення територіальної цілісності України, поважаючи при цьому та розширюючи права регіонів України, нинішній тимчасовий уряд планує запровадити децентралізовану структуру внутрішньої політики.

Ця реформа урівноважить владу Києва розширенням адміністративних, фінансових і цивільних прав у регіонах України. На думку В. Гройсмана, децентралізація буде найбільш ефективною моделлю, за допомогою якої народ зможе керувати власною державою (<http://uacrisis.org/ua/political-experts-ukraines-decentralization-right-answer-russias-f-word>).

Експерт Центру політико-правових реформ В. Тимошук вважає, що головне завдання влади – якомога ширше поінформувати суспільство про Концепцію реформи місцевого самоврядування та інші ініціативи в напрямі децентралізації влади, аби зупинити федеративні настрої.

Нагадаємо, одним з пунктів прихильників Антимайдану є вимога федералізації України, яку озвучує також офіційний Кремль та окремі представники Партії регіонів і КПУ, а також частина сепаратистів. Ця вимога є небезпечна для країни не лише через те, що нав'язується нам ворогом, який переслідує власні цілі. Багато фахівців на експертному рівні неодноразово

доводили, що вимоги федералізації є наразі неприйнятними для України.

По-перше, справжні федеративні держави (а не імперії російського типу) – це держави, що утворювалися шляхом об'єднання окремих державних утворень, тобто різних суб'єктів федерації. І тут досвід ФРН і США є найбільш ілюстративним. Натомість Україна від початку утворювалась як унітарна держава.

По-друге, спроба надати більшу автономію регіонам України, а саме нинішнім областям, може призвести до розвалу країни. Адже прихильники федералізації насамперед вимагають прямих виборів керівників регіонів і політичних повноважень для регіональної влади. Такі обрані лідери за першої ж нагоди шантажуватимуть Київ своїм представницьким мандатом – у разі елементарної спроби національного уряду наводити лад у країні. І будь-яке загострення переростатиме в рішення про невизнання столичної влади та спонтанні референдуми про від'єднання/приєднання. Відтак багато регіонів, особливо Східної України, ризикують бути «законсервованими» бізнесово-кримінальними угрупованнями. Це небезпека не лише для цілісності України, але й для мешканців таких регіонів, де пострадянський феодалізм має шанси залишитися ще надовго.

По-третє, пропонована федералізація – це ще й проблема для всіх громадян України, які хочуть побудови демократичної та ефективної держави. Адже саме сьогодні в Україні на політичний рівень винесено питання децентралізації – передачі на рівень громади (міста, села/селища чи їх об'єднань) значних і повноважень, і ресурсів. Отже, якщо влада України під тиском Росії (а можливо, і міжнародного співтовариства, яке тут цілком може пожертвувати нашими інтересами для тимчасового спокою) погодиться чи то на пряму федералізацію, чи на інші варіанти негайного запровадження регіонального самоврядування, то цим самим шанси на становлення реального місцевого самоврядування буде підірвано і, замість самоврядування, отримаємо «перетягування» повноважень місцевими елітами. Єдина центральна влада, по суті,

переміститься в обласні центри, але так і не дістанеться громадам. Необхідно пам'ятати, що люди живуть не в областях і навіть не в районах, а в містах і сільських громадах. Саме тому досвід таких країн, як Польща, показує, що спочатку має бути проведена реформа місцевого самоврядування (тобто зміцнено рівень громади), і лише через п'ять-сім років можна братися за регіональний рівень. Тоді ж можна буде подумати і про зміни меж областей, враховуючи традиції історичних регіонів України.

Необхідно усвідомити, що саме в децентралізації, тобто в посиленні влади громади й полягає інтерес кожного громадянина. Тоді більшість питань суспільного життя вирішуватимуться в безпосередній близькості до кожної окремої особистості. Кожна особа зможе прямо брати участь у вирішенні таких питань. Відтак з вимогами до влади треба буде звертатися не до Президента чи уряду в столиці, а до свого місцевого голови та місцевої ради. Отже, як зауважує В. Тимошук, українській владі потрібно якомога ширше поінформувати суспільство і про ухвалену 1 квітня Концепцію реформи місцевого самоврядування, і про інші ініціативи в напрямі децентралізації влади (<http://tsn.ua/blogi/themes/law/pro-federalizaciyu-abo-chomu-vimogi-rosiyi-ye-periyunyatnimi-345409.html>).

Реальними кроками до такої реформи вже стало проведення 23 квітня 2014 р. в Національному інституті стратегічних досліджень круглого столу на тему: «Перспективи економічної реінтеграції країни: повноваження, ресурси, відповідальність».

Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень Я. Жаліло, розпочинаючи дискусію, зазначив, що найбільшою проблемою України на цей час є відсутність партнерських, рівноправних відносин між центром і регіонами. Розв'язання зазначеної проблеми потребує посилення самостійності регіонів, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що стає запорукою стійкого регіонального розвитку, основою консолідації та реінтеграції нашої держави.

Завідувач відділу регіонального розвитку зазначеного інституту С. Біла зазначила, що модель відносин держави та регіонів потребує кардинального перегляду, у тому числі розширення повноважень регіонів у сфері керування власним розвитком; зміцнення ресурсного забезпечення, власного фінансового ресурсу місцевого самоврядування (у тому числі шляхом перегляду податкової політики й міжбюджетних відносин); створення державою організаційно-інституційних передумов і дієвих стимулів для підтримки економічного зростання на регіональному рівні.

Голова Асоціації органів місцевого самоврядування Донецької області М. Загоруйко наголосив на необхідності дотримання базового принципу субсидіарності в процесі реформування місцевого самоврядування, необхідності децентралізації влади шляхом передачі повноважень на міста. На цьому шляху, як зазначив М. Загоруйко, корисним буде досвід позитивних напрацювань створення міських агломерацій (на кшталт агломерації міст «Північний Донбас»).

Міський голова Славутича В. Удовиченко підкреслив, що головне для розвитку регіону, для влади на місцях – створити сприятливий інвестиційний клімат, створити сучасну інфраструктуру регіону, оскільки «на голе місце» інвестор не прийде. Посадовець зазначив, що у світі напрацьовано багатий досвід щодо залучення інвестицій (у тому числі китайський, сингапурський і південнокорейський досвід). В. Удовиченко підкреслив, що в процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вкрай важливо не допустити, замість «централізації держави», нарощування «централізації регіону». Головне – забезпечити самоврядність і дієздатність громад. Важливо врахувати позитивну практику реформування місцевого самоврядування в Польщі, позитивний досвід добровільних об'єднань територіальних громад (на зразок польської гміни), практику започаткування в регіоні «вільної економічної зони». Важливим є впровадження в Україні засадничих положень Європейської хартії місцевого самоврядування та практичне втілення Рекомендацій «Місцева та

регіональна демократія в Україні», розроблених Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Завідувач відділу макроекономічного регулювання Академії фінансового управління Міністерства фінансів України О. Гаврилюк наголосив, що на цей час центральна влада України майже втратила контроль над регіонами внаслідок систематичного незалучення останніх до розробки та прийняття управлінських рішень. Науковець підкреслив, що в процесі реформування місцевого самоврядування необхідно впроваджувати так званий «бюджетний федералізм», терміново вибудувати нову систему міжбюджетних відносин, сприяти формуванню місцевих бюджетів не «згори донизу», а, навпаки, починати з базового рівня громади. О. Гаврилюк також зазначив, що економічну базу для такої гострої для України проблеми, як сепаратизм, формують обмеження економічної активності та гальмування розвитку підприємництва на місцях. Для усунення проблеми доцільно впровадити комплекс заходів, взявши за зразок Польщу, яка є децентралізованою унітарною європейською державою.

Експерт з місцевого розвитку Асоціації міст України, координатор проекту USAID «Рада» І. Парасюк наголосив, що невід'ємними складовими реформ у напрямі децентралізації мають стати реформування бюджетних відносин на основі принципу субсидіарності; удосконалення територіально-адміністративного устрою України; упровадження бюджетної реформи та внесення змін до Бюджетного кодексу України (зокрема, доцільно залишати на місцях частину загальнодержавних податків, у тому числі частину податку на доходи підприємств). Поряд з цим І. Парасюк наголосив на необхідності розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків і зборів, встановлення пільг, зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, виданих на індивідуальній чи галузевій основі.

Директор Інституту місцевої демократії В. Рубцов виступає за необхідність внесення

змін до чинної Конституції, наголосивши на доцільності визначення України як децентралізованої унітарної держави, місцеве самоврядування та територіальна організація влади якої ґрунтуються на принципі субсидіарності.

Експерт НДО «Фундація регіональних ініціатив» М. Руда наголосила, що для практичного впровадження заходів з децентралізації територіальної організації влади вже існують усі необхідні розробки, а для успіху цієї реформи необхідно лише задіяти політичну волю. Децентралізація влади, як зазначила експерт, має супроводжуватися фіскальною децентралізацією (у тому числі шляхом розширення податкової бази органів місцевого самоврядування, збільшенням частки трансфертів завдяки конкурсному відбору), а також здійсненню адміністративно-територіальної реформи та об'єднанням громад.

Завідувач відділу зовнішньоекономічної політики НІСД О. Шаров наголосив, що серед основних суб'єктивно-психологічних причин поширення «розмов про сепаратизм» на місцях є поширення в регіонах міфів про те, що той чи інший регіон є економічно самодостатнім, що той чи інший регіон «годує інші регіони». Такі міфи, як зазначив О. Шаров, об'єктивно не відображають реальної економічної ситуації в регіонах, не відображають сучасних тенденцій регіонального розвитку, що виникають під впливом глобалізації та активізації інтеграційних процесів. О. Шаров зазначив, що серед механізмів реалізації реформ в Україні не слід недооцінювати фактор залучення іноземної допомоги. Майже всі українські міста мають європейські міста-побратими. На його думку, доцільно використовувати інституційні можливості міст-побратимів щодо залучення іноземної допомоги та іноземних інвестицій, у тому числі для стимулювання муніципального розвитку міст України (<http://www.niss.gov.ua/articles/1514>).

Майданчиком для пілотних проєктів з децентралізації влади й місцевого самоврядування в Україні готова стати Донецька область. З такою пропозицією

виступив керівник Донецчини С. Тарута на нараді очільників східних і західних областей України, яку проводив віце-прем'єр міністр України В. Гройсман.

У коментарі радіо «Свобода» С. Тарута зауважив, що такі проєкти децентралізації «виб'ють ґрунт з-під ніг» сепаратизму на Донбасі. «Ми самі запропонували Донецьчину як майданчик для пілотного проєкту. Ми готові до того, щоб відпрацьовувати технології децентралізації для решти України, хоча Донбас у цьому плані матиме свою специфіку. Нинішня нарада засвідчила хибність заяв окремих мешканців Донецчини, що, мовляв, Донбас не чуєть. Коли починаєш спілкуватися з прихильником федералізації й озвучуєш йому особливості децентралізації, як її бачить чинний уряд, зокрема контроль громад міст і сіл за розподілом значної частини податків, за середньою освітою та правоохоронцями, зменшення чиновницького апарату, вони визнають, що саме цього прагнуть. І, навпаки, маємо приклад Росії, яка є федерацією і в якій децентралізація не відбувається зовсім», – підсумував С. Тарута.

С. Тарута також заявляє, що на сьогодні тема федералізації в Донецькій області не актуальна: «У нас відпала тема федералізації. Ми проводимо роз'яснювальну роботу і пояснюємо людям, що від федералізації громада нічого не отримає, тільки збільшиться кількість чиновників і навантаження на місцевий бюджет. І сьогодні тема федералізації вже у нас не актуальна», – сказав він під час наради з питань децентралізації в Києві. Така ж ситуація, за його словами, і з темою російської мови як другої державної. «Коли людям починають пояснювати, що при другій державній мові вся документація і діловодство повинно буде проводитися на двох мовах, то бажання мати дві державні мови також слабшає», – зазначає голова Донецької ОДА.

Озвучуючи думку протестувальників, голова Донецької обласної державної адміністрації С. Тарута заявляє, що Донбас виступає за єдину країну, але проти київської влади. Про це він сказав під час Загальноукраїнського круглого столу національної єдності у Верховній Раді,

у якому брали участь экс-президенти України Л. Кравчук і Л. Кучма, Прем'єр-міністр України А. Яценюк та урядовці, народні депутати України, кандидати на пост Президента України, керівники обласних адміністрацій і голови обласних рад, представники органів місцевого самоврядування, науковці, представники релігійних організацій, бізнес-кіл.

«Донбас... він, більшість населення, – за єдину Україну. Але при цьому і проти сьогоденної кийвської влади», – сказав губернатор. Він пояснив це тим, що одночасно існує безліч факторів, які накопичувалися роками, зокрема у сфері соціально-економічних проблем (<http://www.radiosvoboda.org/content/article/25375056.html>).

Як звертають увагу науковці, про готовність мешканців певної території до створення громади говорить наявність декількох факторів:

- наявність серйозної спільної проблеми, що підштовхує до соціалізації кожного жителя. Найкращий приклад – екологічно руйнівний – унаслідок недосконалої технології – видобуток корисних копалин, уседозволеність і системне порушення законодавства місцевою міліцією чи органами місцевого самоврядування;

- існування мережі колективного самозахисту в середовищі підприємців, фермерів чи інших груп відносно незалежних у своїх джерелах доходів чи наявність вільних профспілок;

- існування місцевих лідерів чи місцевих еліт, які хочуть змін, чинять дії в напрямі змін і до думки яких місцеві жителі постійно прислухаються – директор школи та вчителі, директор музею (хороший приклад села Холодного Яру) і відповідна громадська організація просвітницького типу тощо, яких можна схилити до спільної роботи (<http://uk.wikipedia.org/wiki>).

Усе, чого сьогодні прагнуть сепаратисти на Сході України, вміщують слова «народного губернатора Луганської області» В. Болотова: «Наше завдання – не втратити ініціативу, яка була проявлена народом, перейти до реального народовладдя та налагодити керування республікою. Першочергові завдання:

- утвердження законодавчої влади;
- прийняття Конституції;

- організація місцевого самоврядування;
- створення максимально комфортних умов для ведення бізнесу;

- розвиток зовнішньої торгівлі (http://portall.tv/news.php?id_news=3507).

Як бачимо, нічого незвичайного та нездійсненого центральною владою в цих вимогах немає. Інша річ, що всі ці вимоги можна виконати, не розколюючи країну шляхом створення самостійних, так званих народних республік.

Водночас С. Тарута відзначає, що, порівняно з минулим роком, цього року влада «зробила набагато більше». Він висловив задоволення тими кроками, які робить центральна влада в напрямі децентралізації, зазначивши, що всі пропозиції від Донецької області були почуті і враховані під час розроблення змін до Конституції України щодо реформи місцевого самоврядування. «Київ нас чує і максимально йде назустріч регіонам для того, щоб провести реальну децентралізацію», – зазначив глава Донецької ОДА. Водночас С. Тарута підкреслює, що реформа місцевого самоврядування потребує ефективної медійної підтримки, щоб до людей були донесені всі плюси майбутніх змін. Крім того, голова ОДА вважає необхідним швидкий темп проведення цієї реформи (<http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1514133>).

«Усі зобов'язання, які в тому році не виконувалися по своєчасному перерахуванню (коштів. – Авт.) як захищених, так і не захищених статей, набагато краще. Сьогодні будь-які звернення із регіону в центр дуже швидко повертаються, в основному із позитивними рішеннями», – сказав С. Тарута і зазначив, що владу все одно не люблять. Він пояснив це також тим, що люди часто дезінформовані і «їх обробляють». «Дуже сильне йде зомбування зовнішніми факторами, зовнішнім телебаченням», – сказав С. Тарута та закликав західних партнерів України, аби вони звернулися до російських ЗМІ із закликом бути об'єктивними.

Крім того, на думку С. Тарути, деякі політики також не зовсім розуміють нинішню ситуацію, коли заявляють, що «Донбас здали».

Також він звернувся до ЗМІ, щоб вони були толерантними та «не накручували агресію» (<http://ukr.segodnya.ua/ukraine/nacionalnyu-kruglyu-stol-edinstva-pervye-itogi-520429.html>).

Л. Кравчук, перший Президент України, вважає, що ситуацію, яка виникла, можна врегулювати: «У 1990 і 1991 роках в Україні було складніше становище, ніж тепер. Придністров'я кипіло, Крим кипів. З Придністров'я через Україну проходила 9-та армія, нею керував Граčov. 120 тис. осіб, озброєних до зубів. Вони могли зупинитися в будь-якій точці і залишитися, але вони пройшли, а ми спокійно вирішили всі питання. Так, складно, але вирішили. Ставлю питання: чому? Тому що Б. Єльцин не втручався в наші внутрішні справи. Він сказав офіційно: Україна сама повинна вирішити свої питання». «Якщо ви (лідери Донецької та Луганської областей) готові, щоб піти на підвищений ступінь економічної готовності, ми (уряд) до цього готові. Тільки дуже добре подумайте перед тим, як перейти на цю економічну самостійність. Адже пряма дотація з державного бюджету на 180 тис. шахтарів становить 34 млрд грн на рік», – заявляє у свою чергу український Прем'єр А. Яценюк (<http://www.newsru.ua/press/19may2014/stol.html>).

Підбиваючи підсумки, слід сказати, що децентралізація влади та удосконалення місцевого самоврядування в контексті, що розглядається, є змішуванням понять, причини якого – суто політичні. Не треба забувати також, що децентралізація – це, по суті, певне ослаблення влади. Згадаємо історію Сполучених Штатів Америки, які звільнилися від колонізації Великої Британії завдяки саме місцевому самоуправлінню, результатом чого стало набуття незалежності США. Це має бути певним уроком для України у вирішенні конфлікту із сепаратистами на Сході України.

За офіційною статистикою, в Україні діє 1,5 тис. статутів територіальних громад, зокрема і в Донецьку. Проте слід констатувати, що в муніципальному житті сьогodнішньої України територіальні громади існують лише де-юре – по суті, у нормах Конституції та законів України. Де-факто сучасні територіальні громади,

умовно кажучи, мають лише «муніципальну правоздатність», тобто потенційно їм належить комплекс муніципальних прав і свобод. Однак у реальному житті місцеві жителі не усвідомлюють себе первинним носієм цих прав і свобод так само, як і своєї спроможності власними діями набувати та реалізувати їх. Фактично місцева спільнота є недієздатною, за винятком періодичних політичних заходів (наприклад, місцевих виборів), до яких «залучаються» громадяни – члени територіальних громад, по суті, населення «випадає» з муніципального механізму. Тому першим кроком законодавця на шляху «конституювання» вітчизняного механізму локальної демократії має бути формування статусу територіальної громади, зокрема закріплення та диференціація видів територіальних громад, визначення їхніх функцій і повноважень, а також форм їх реалізації, визначення форм взаємовідносин населення з іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування, чітке закріплення гарантій правової, організаційної та економічної самостійності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування тощо. Подібний механізм має знайти свою регламентацію в спеціальному законі про територіальні громади в Україні (http://pidruchniki.ws/1931071046848/pravo/printsiipi_sistema_mistsevogo_samovryaduvannya_ukrayini).

Муніципальна міліція не має виконувати функції державних органів. Її головна мета – охорона громадського порядку. Створені останнім часом загони самооборони є, по суті, тією ж муніципальною міліцією – це охорона правопорядку на певній території.

Слід сказати і про матеріальні підвалини запропонованої системи: у регіонах перерозподіл повноважень, в основному, схвалюють, однак для того, щоб нова система діяла, на місцях потрібні гроші. Для того щоб в органів місцевого самоврядування була можливість розвивати регіон, на місцях хочуть залишити набагато більше податків, ніж на сьогodні. Насправді, місцеві податки і збори – в умовах нинішньої ситуації – це копійки. Необхідно, щоб регіон мав право

розпоряджатися своїми коштами, як у тому ж Донецьку, який орієнтований на отримання валютної виручки.

Що стосується внесених у проєкті документа змін до Конституції України, то в Основному законі не прописані питання децентралізації влади як такої. До того ж запропонований територіальний розділ відходить від принципу адміністрування.

Викликає великий сумнів запровадження в ст. 133 (розд. IX) трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування. По перше, громада – це людська, а не територіальна одиниця. Не зрозуміло також, що входить до поняття «район». Необґрунтовано вводиться інститут державних представництв.

У ст. 132 (розд. IX) закріплюється лише принципи децентралізації в здійсненні державної влади, але не прописані загальні питання децентралізації влади.

У ст. 119 (розд. VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Разом з тим повноваження громад у запропонованій редакції Конституції України не закріплені.

За основу при створенні місцевих державних представництв, замість місцевих державних адміністрацій, взято модель Франції, де створені префектури – представництва президента країни.

Слід сказати, що Франція провела серйозну реформу своєї політичної системи на основі децентралізації та деконцентрації державної влади в другій половині 80-х років XX ст. Тим паче що ця країна близька до України як за державним устроєм і географічним положенням, так і за площею та кількістю населення. Закони, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, здійснили принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

– було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави – однаковий контроль стосовно рішень усіх місцевих органів –

муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних й окружних рад. Причому цей контроль стосувався не лише доцільності, а й законності, до того ж із застосуванням судових процедур;

– префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департаментом, як самоврядним територіальним колективом, став керувати виключно виборний орган влади;

– принципово змінився статус округу, який до 1982 р. був лише громадським утворенням. Після реформи він став керувати виборним адміністративним органом.

Найважливішим у законодавстві є правова норма статті, яку можна вважати «пусковою кнопкою» процесу децентралізації: «Комуни, департаменти та регіони вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передачі державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті» (Ворона П. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: приклад для України (<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/13.pdf>)).

Щодо реформування Конституції України, то такі фундаментальні зміни, на думку науковців у галузі конституційного права, не потрібні. Конституцію не треба переписувати заново. Потрібно лише внести зміни до законів України, які регулюють питання місцевого самоврядування місцевих адміністрацій, які до сьогодні були фактично узурповані владою.

Головною причиною несумісності понять у розглянутому документі щодо змін до Конституції України є те, що до розробки

Концепції не були залучені науковці в галузі права, зокрема вчені такої провідної установи, як Інститут держави і права ім. І. В. Корецького НАН України. Вбачається, що досвід Конституційної комісії треба використовувати для редакції нової Конституції України. Основи ж методології закласти в Концепції.

Намагаючись на сучасному етапі розвитку держави розробити оптимальну модель державного управління, видається доцільним здійснити фундаментальні теоретико-прикладні наукові дослідження і визначити на законодавчому рівні структуру публічної влади в Україні.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Голова спеціальної Конституційної комісії ВР Р. Князевич заявив, що ТСК врахувала всі пропозиції, надіслані суб'єктами законодавчої ініціативи. Про це він поінформував під час круглого столу національної єдності.

За словами Р. Князевича, до комісії надійшла величезна кількість пропозицій від різних суб'єктів законодавчої ініціативи, наукових шкіл, експертів, а також були враховані напрацювання Конституційної Асамблеї.

Депутати оформили все це в порівняльну таблицю, яка має три колонки: 1) чинний текст Конституції; 2) пропозиції, які є спільними майже в усіх суб'єктів законодавчої ініціативи; 3) альтернативні пропозиції, які передбачають різні підходи.

Депутати прийняли рішення, що ті розділи, які передбачають необхідність затвердження їх на всеукраїнському референдумі, не можуть бути предметом розгляду Конституційної комісії.

Також комісія не розглядала внесення змін до розділу щодо прав людини на цьому етапі, зважаючи на відсутність консенсусу щодо цього питання. «Ми сконцентрувалися на трьох основних блоках конституційних змін. Це питання удосконалення парламентсько-президентської моделі, це питання децентралізації влади і питання судової гілки влади», – пояснив Р. Князевич.

Усі без винятку пропозиції учасників конституційного процесу включені у вищевказану таблицю, яка сягає майже 150 с., і передані парламенту, який має спрямувати їх Венеціанській комісії, наголосив Р. Князевич.

Він зауважив, що Конституційна комісія врахувала зауваження, які Венеціанська

комісія робила ще до тексту Конституції 2004 р., а також до ряду конституційних змін, які напрацьовувалися протягом останніх років.

Також депутат зазначив, що у випадку, якщо не вдасться дійти консенсусу й напрацювати єдиноможливий спільний документ, певні речі будуть запропоновані парламенту для остаточного визначення (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/21/7026007>). – 2014. – 21.05).

Венеціанська комісія вже працює над пропозиціями щодо змін до Конституції України, які були їй направлені неофіційно на електронну пошту. Про це розповів журналістам позафракційний народний депутат, член ТСК із питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції Ю. Дерев'яноко, передає кореспондент УНН.

«Попри те, що термін роботи ТСК щодо підготовки змін до Конституції вже закінчився, ТСК співпрацює із Венеціанською комісією на неофіційному рівні, – зазначив він. – ...До нас приїхали представники Венеціанської комісії, це була неофіційна зустріч. Вони питають: де офіційний лист? Неофіційний лист ми вже відправили їм поштою, і вони над ним працюють. Але офіційного листа Секретаріат Верховної Ради ще не відправив. Ми будемо питати у Секретаріату, де цей лист» (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1348438-venetsianska-komisiya-vzhe-pratsyuye-nad-propozitsiyami-schodo-zmin-do-konstitutsiyi-yu-derevyanko>). – 2014. – 28.05).

Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации инициативной группы по всеукраинскому референдуму по вопросу об утверждении новой редакции Конституции. Такое решение было принято на заседании ЦИК 12 июня в связи с рядом нарушений, допущенных организаторами собрания граждан по всеукраинскому референдуму, которое состоялось 31 мая в Киеве во Дворце спорта.

Как сообщил заместитель председателя ЦИК А. Магера, документы для регистрации инициативной группы в Центризбиркоме подал ее уполномоченный представитель Л. Каденюк. Среди инициаторов референдума также экс-народный депутат Л. Супрун, директор Института стратегических исследований «Новая Украина» А. Ермолаев.

На собрании были утверждены вопросы, которые предлагается вынести на референдум: «Согласны ли вы с тем, что Конституция Украины в новой редакции должна быть утверждена непосредственно украинским народом на всеукраинском референдуме?», «Одобрите ли вы Конституцию в новой редакции, проект которой прилагается, вынесенный на всеукраинский референдум Президентом

Украины по народной инициативе?», «Одобрите ли вы Конституционный закон “О введении в действие Конституции Украины в новой редакции”», проект которого прилагается, вынесенный на всеукраинский референдум, объявленный Президентом Украины по народной инициативе?».

А. Магера отметил, что смысл заявленных вопросов является взаимоисключающим.

Л. Каденюк сообщил, что на референдум предлагалось вынести редакцию Конституции, ранее разработанную Конституционной Ассамблеей.

Также А. Магера подчеркнул, что в рамках одного референдума невозможно вынесение вопросов о необходимости изложения Конституции в новой редакции и утверждение такой редакции.

Кроме того, законом не предусматривается добавление к бюллетеню для голосования на референдуме как дополнения текст проекта Конституции или закон о ее введении в действие.

Кроме того, ЦИК выявила организационные нарушения при оформлении документов, которые поданы в Центризбирком (*Зеркало неділі* (http://zn.ua/POLITICS/cik-otkazal-v-registracii-iniciativnoy-gruppy-po-referendumu-o-konstitucii-146957_.html). – 2014. – 12.06).

КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

О. Бутник, експерт ЦППР

Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні

У документі політики розглянуто такі питання проведення адміністративної реформи та розвитку місцевого самоврядування в Україні та Чеській Республіці: основні етапи проведення реформи, адміністративно-територіальний аспект проведення реформи, регіональна структура й розвиток регіонального самоврядування, державний внутрішній фінансовий контроль під час проведення адміністративної реформи, виконавча вертикаль і децентралізація функцій централь-

них органів виконавчої влади, реформування бюджетної системи на місцевому рівні.

Актуальність теми для України

У більшості постсоціалістичних країн разом із проведенням економічних реформ були створені нові демократичні системи місцевого самоврядування. Усі ці зміни відбулися в умовах економічної кризи та перетворень системи державного управління. До того ж існували необхідні елементи реформ у сфері управління,

яким раніше не приділялася увага. Однак ці системи перебувають у стані постійних змін, які особливо наочно відображають спроби реформування територіального управління та впорядкування надання комунальних послуг.

У таких умовах для України виключно важливого значення набуває ознайомлення з досвідом проведення реформ насамперед адміністративної та адміністративно-територіальної, які проводяться сьогодні у європейських країнах. Це дасть змогу уникнути типових помилок, передбачити можливі ризики й забезпечити пошук суспільного консенсусу з принципових питань організації та функціонування майбутньої системи територіальної організації влади.

Особливо корисним для України може стати досвід Чеської Республіки з огляду на те, що в цій країні проблеми організації і функціонування територіальної системи влади певною мірою подібні до українських проблем.

Аналіз проведення адміністративної реформи в Україні та її наслідки для місцевого самоврядування

В основу здійснення реформування системи державного управління в Україні з 1998 р. були покладені основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні. У зв'язку з цим було розроблено та прийнято ряд законопроектів та інших нормативно-правових актів, зокрема щодо діяльності Кабінету Міністрів, внесення змін до Конституції України.

Удосконалення адміністративно-територіального устрою України направлено на реалізацію гасла «Україна – держава самоврядних громад» і передбачає створення правових передумов освіти економічно спроможних адміністративно-територіальних одиниць різного рівня.

Адміністративна реформа має на меті проведення динамічних змін у системі органів державної влади, її структурі та структурі безпосередньо органів, упровадження цілеорієнтованих програмних методів управління, оптимізації сукупності та структури владних повноважень, виведення з повноважень

органів державної влади функцій, що можуть бути делеговані недержавним інституціям зі збереженням опосередкованого регулювання через застосування економічних важелів або соціальних пріоритетів і достатнього контролю.

Відповідно, адміністративна реформа в Україні покликана забезпечити посилення аналітичної, прогностичної, регулюючої, організаційної та контрольної функцій органів виконавчої влади, чіткий розподіл їхніх повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі, ефективну взаємодію з органами інших гілок влади та інститутами громадянського суспільства.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні метою реформування місцевих органів виконавчої влади є:

- підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні;

- спрямування їхньої діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг і підвищення їхньої якості;

- гармонійне поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку;

- сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Слід зазначити, що порівняно з Чеською Республікою, яка здійснила адміністративну реформу протягом 10 років, в Україні цей процес протікає вже достатньо довго – понад 20 років. Можна виділити дві основні причини такого затяжного процесу:

1. Відсутність конкретного органа державної влади, який би цілеспрямовано займався втіленням у життя адміністративної реформи, а саме організацією спілкування з представниками органів місцевого самоврядування задля вирішення головних і першочергових напрямів адміністративної реформи, виробленням чітких кроків і термінів упровадження Концепції адміністративної реформи, залученням коштів на її проведення та контролем за їх використанням тощо.

2. Проведення адміністративно-територіальної реформи Конституції України – потребує внесення змін до розд. 9 «Територіальний устрій України» та 11 «Місцеве самоврядування» Конституції України, що значно ускладнює процедуру здійснення адміністративно-територіальної реформи. Але при цьому слід пам'ятати, що в демократичному суспільстві не людина є для держави, а держава для людини, а тому якщо прийняття змін до Конституції України зможе сприяти децентралізації та підвищенню якості життя територіальних громад, то це не має бути перешкодою.

Слід зауважити, що в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» визначено такі основні недоліки існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності:

1. Регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років ХХ ст. в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. Сьогодні Україна перейшла від авторитарного правління єдиної партії до демократії, однією зі складових частин якої є місцеве самоврядування. Принципом ефективного розвитку місцевого самоврядування є фінансова автономія, тобто суб'єкти місцевого самоврядування – села, селища, міста – потребують кошти на виконання власних програм місцевого розвитку та забезпечення місцевих видатків. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема, сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів.

2. З конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають, згідно

з Конституцією України, самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

3. На обласному та районному рівні управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека конкуренції їхньої компетенції.

4. Не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги.

Наслідки невдач. Заходи з адміністративної реформи дали лише окремі позитивні результати. Частково був упорядкований правовий статус уряду, міністерств, урядових органів, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування тощо. У рамках адміністративної реформи, як відомо, було прийнято закони України «Про державну службу» та «Про місцеві державні адміністрації».

На основі проекту Концепції адміністративної реформи в Україні були розроблені й затверджені також деякі галузеві концепції реформування окремих сфер і галузей життєдіяльності держави, зокрема Концепція реформування органів внутрішніх справ України; Указом Президента України №1313/2000 від 7 грудня 2000 р. затверджено Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України тощо.

Вивчивши досвід державного управління у сфері проведення адміністративної реформи в Чеській Республіці, можемо виділити найголовніший позитивний момент – дворівневу структуру місцевого самоврядування, до якої Чехія прийшла з 2000 р. При цьому нині в Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи,

а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Слід наголосити на тих аспектах досвіду Чехії в державному управлінні, які не є прийнятними для впровадження в Україні. У Чеській Республіці населені пункти (відновлені в 1990 р.) мають рівну юридичну силу, але можуть бути розділені на сім основних категорій залежно від їхніх повноважень – населений пункт із розширеними повноваженнями; населений пункт з уповноваженим муніципалітетом; населений пункт із правом давати дозвіл на будівництво; населений пункт із правом вести книгу реєстрації актів цивільного стану; населений пункт, що оформлює правові документи; населений пункт з Czech POINT (офіс надання державних адміністративних послуг, зокрема з доступу до державних реєстрів) і населений пункт із мінімальним обсягом повноважень управління. Так як ці категорії можуть додатково комбінуватися, нинішня ситуація є не зовсім зрозумілою. Які відмінності між населеними пунктами? Виходячи з назви, деякі послуги доступні тільки в певних населених пунктах, точніше, деякі населені пункти надають окремі послуги іншим населеним пунктам. Сільський житель, який хоче побудувати будинок, повинен попросити дозволу у вищестоящому населеному пункті, у якого є повноваження видавати дозвіл на будівництво. Схожі приклади можуть бути приведені й щодо інших категорій. Слід зауважити, що людині, яка не стикається напряму з розподілом повноважень між населеними пунктами, розібратися в цій системі досить складно, оскільки вона не є прозорою й зрозумілою. Тим паче треба враховувати те, що Україна є значно більшою за Чехію, і якщо впроваджувати подібний розподіл повноважень, то буде просто незручно їхати за сотню кілометрів за дозволом на будівництво або для того, щоб зареєструвати шлюб.

Вважаю необхідним звернути увагу на центральні органи виконавчої влади, які здійснюють реалізацію державної політики в напрямі регіонального розвитку в Україні та

Чеській Республіці. В Україні це – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Мінрегіон України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики й політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства. Прочитавши це, виникає питання: чи не забагато функцій для одного органа влади? Чи не зроблено укрупненням міністерств «ведмежу послугу» Україні? Може, тому в нас досі немає Стратегії розвитку регіонів?

У Чехії діє Закон «Про підтримку регіонального розвитку», який визначає напрями підтримки, інструменти та сфери діяльності основних учасників. У §11 перераховані основні компетенції Міністерства регіонального розвитку, яке є центральним координуючим органом регіональної політики. Міністерство виконує такі функції:

– розпоряджається коштами, виділеними державою на забезпечення житлової, регіональної політики;

– координує діяльність міністерств та інших органів центральної влади в забезпеченні житлової, регіональної політики держави, у тому числі координує фінансування, навіть якщо міністерство не є безпосередньо відповідальним за фонди;

– надає і забезпечує методичну допомогу регіонам, містам, населеним пунктам та їхнім структурним підрозділам; координує процеси, пов'язані з приєднанням регіонів до європейських регіональних структур.

Тобто в Чехії реалізацією політики у сфері розвитку регіонів займається Міністерство регіонального розвитку.

В Україні цими питаннями займається департамент регіонального розвитку та проектного управління Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України,

а також департамент регіональної політики Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. В Указі Президента України щодо діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України вказано, що одним із завдань Мінрегіонбуду України є вдосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування. При цьому завданням Мінекономрозвитку України є формування та забезпечення реалізації державної регіональної політики. Ці завдання є взаємопов'язаними, такими, що впливають одне з одного. Було б ефективніше, якби їх виконанням займався один орган виконавчої влади, який би, крім того, ініціював прийняття закону щодо регіонального розвитку та розвитку місцевого самоврядування.

Тому, перш ніж перейти до аналізу можливих варіантів розвитку адміністративної реформи й місцевого самоврядування в Україні, пропонуємо виокремити Міністерство регіонального розвитку в окремий орган виконавчої влади.

У Концепції реформи публічного управління в Чеській Республіці визначалися фактори, які могли вплинути на ефективність перетворень у цій сфері:

- успіх реформи публічного управління залежить від кваліфікованої підготовки концепції реформи та якісного законодавчого забезпечення її проведення;

- реформа має стати пріоритетним напрямом діяльності уряду, очолити процес її проведення повинен сам голова уряду;

- реформа має отримати громадську підтримку (як громадян, так і державних службовців);

- у змісті концепції реформи має бути відображено консенсус у розумінні основних її напрямів між урядовою коаліцією партій та політичною опозицією.

Досвід Чехії засвідчує, що має бути створено систему органів управління процесом проведення адміністративної реформи. У Чеській Республіці чітко розуміли, що реформа публічного управління є складним і

довготривалим процесом, ефективність якого залежить від кваліфікованого адміністрування в цій сфері. Для створення системи управління цим процесом урядом було передбачено:

- утворити в структурі Міністерства внутрішніх справ нову спеціальну посаду – заступника міністра з питань реформи публічного управління;

- створити Робочий комітет з питань реформи публічного управління, до якого включити заступників міністрів з питань проведення реформи публічного управління;

- Робочий комітет має розпочати безпосередню роботу з підготовки основних документів реформи.

Вважаємо, що для України є необхідним створення постійного органа у сфері реалізації реформи публічного управління, який діятиме за розробленою концепцією, у постійному складі та у встановлені терміни.

Отже, використовуючи досвід Чеської Республіки щодо організації дворівневої системи адміністративного поділу країни, можемо запропонувати такі сценарії розвитку адміністративної реформи та місцевого самоврядування в Україні:

1. У першому варіанті пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних і громадських послуг (подібний проект було запропоновано в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», але з акцентом на трирівневу структуру управління).

2. У другому варіанті вважаємо за потрібне запропонувати впровадження моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка передбачає два рівні місцевого

самоврядування – громади (нижчий рівень) і регіони (вищий рівень).

3. Третій варіант – залишити існуючі рівні державного управління та місцевого самоврядування, але здійснити перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цей варіант здається найпростішим у тому плані, що не потребує змін у фінансовій і правовій сфері, як два попередні варіанти. Практика Чехії засвідчує, що зміни до Конституції вносилися внаслідок необхідності:

- уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду;
- корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування;
- зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць.

Варіанти державної політики щодо адміністративної реформи та місцевого самоврядування в Україні

Розглянемо кожний із запропонованих варіантів, використовуючи досвід Чеської Республіки в державному управлінні.

Хотілося б зробити акцент на тому, що і в першому, і в другому варіантах головним є створення дволанкової системи місцевого самоврядування, що має спростити процедуру прийняття рішень на місцевому рівні та зменшити втрати фінансових ресурсів при трансфері з одного бюджету до іншого.

В основу вибору стратегії адміністративно-територіальної реформи потрібно покласти передусім інтереси громади, а не держави, основною функцією якої має стати надання громадянам щонайбільшої кількості публічних послуг.

На відміну від України в Чеській Республіці місцеву державну виконавчу владу здійснюють не створені виконавчою владою органи (наприклад, місцеві державні адміністрації в Україні), а органи місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що виконання делегованих повноважень покладено не на конкретний орган самоврядної одиниці, а вони розподілені між цими органами. При здійсненні делегованих повноважень ці органи

керуються як законами, так і підзаконними актами уряду та міністерств. Виконання делегованих повноважень є не лише правом, а й обов'язком органів місцевого самоврядування, причому вони відповідальні за їх нормальне забезпечення як перед громадянами, так і перед вищими державними органами.

В Україні відповідно до ст. 118 Конституції України, «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації». Відповідно до ст. 119 «місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1. Виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади.

2. Законність, правопорядок; додержання прав і свобод громадян.

3. Підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів...»

Якщо проаналізувати закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», ми побачимо, що сьогодні голова місцевої державної адміністрації не може виконувати своїх конституційних повноважень: він не здійснює нагляд над дотриманням Конституції та законів органами місцевого самоврядування; він не має механізмів забезпечення законності та правопорядку, оскільки не впливає на правоохоронні органи; він насамкінець не здійснює виконавчої влади в області чи районі, оскільки не впливає на призначення керівників територіальних підрозділів центральної виконавчої влади в районі та області та не наділений навіть повноваженнями координації їхньої діяльності.

Отже, необхідно привести закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Кабінет Міністрів України» у відповідність до чинної Конституції України та дійсно розмежувати повноваження місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Що ж стосується можливої передачі усіх повноважень місцевих державних адміністрацій районним та обласним радам, то тут варто пам'ятати, що держава

гарантує, наприклад, однакову якість освіти в усіх шкільних закладах, незалежно від того, чи більшість у місцевій раді належить прогресивним чи традиційним соціалістам, а право на підприємницьку діяльність має бути однаковим у місті, де міський голова ліберал, і у місті, де керують комуністи.

Основні переваги цієї системи:

1. Спрощення організаційної структури органів місцевого самоврядування, а отже, система надання публічних послуг стане більш зрозумілою для споживачів.

2. Зміцнення фінансової бази, оскільки чим більша громада, тим простіше вирішувати наболілі фінансові питання.

3. Можливість об'єднання ресурсів для вирішення загальних проблем для декількох сіл або селищ, наприклад ремонт школи чи лікарні.

Основні недоліки. Конфлікти в громадах, що можуть виникати через суперечливість або невизначеність у вирішенні місцевих проблем (наприклад, етнорелігійні конфлікти в Автономній Республіці Крим, конфлікти у сфері лісокористування в Карпатському регіоні України, конфлікти між громадою та міською радою щодо вирубування парків, будівництва автозаправок тощо).

Відмінностями першого й другого запропонованих варіантів є те, що в першому варіанті пропонується «підняття» або укрупнення нижчого рівня – територіальної громади, а в другому – «зниження» обласного рівня управління та «підвищення» районного з метою зникнення районної ланки управління.

Основна мета переходу на дворівневу систему управління- деконцентрація, делегування і передача максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення.

Варіант 1. Трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування територіальної громади, яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних і громадських послуг.

Основні переваги:

1. Розмежування сфери відповідальності щодо надання державних і громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

2. Наближення прийняття управлінських рішень до населення.

3. Розширення бази надання публічних послуг і підвищення їхньої якості.

Основні недоліки:

1. При об'єднанні можливі конфлікти між більшими за розміром територіальними громадами великих міст і меншими.

2. Також можливі подібні конфлікти при визначенні питань, які необхідно вирішувати певній укрупненій територіальній громаді, тиск з боку колишніх більших і заможніших громад на менші.

3. Зміни у формуванні бюджету територіальної громади, що на перших порах може призвести до плутаниць і конфліктів.

4. Розширення бази надання публічних послуг може також призвести до зниження їхньої якості, наприклад за умови недостатньої кількості фахівців.

Варіант 2. Упровадження моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка передбачає два рівні місцевого самоврядування – громади (нижчий рівень) і регіони (вищий рівень). При цьому громадою має бути будь-який населений пункт, незалежно від чисельності осіб, які в ньому проживають, якщо особи, які в ньому мешкають, вважають, що вони в змозі забезпечити належні умови соціально-економічного та гуманітарного розвитку цього поселення.

Регіони мають на меті замінити адміністративні райони та області, створивши систему рівних між собою самодостатніх структур. Великі міста-мегаполіси мають вважатися окремими регіонами.

Основні переваги:

1. Ліквідація адміністративних районів та областей, створення системи рівних між собою самодостатніх структур.

2. Наближення влади до людей, активізація залучення громад до процесу управління державою.

3. Уникнення зайвої бюрократії та сепаратизму.

4. Розширення бази надання публічних послуг і підвищення їхньої якості.

Основні недоліки:

1. Зміни у формуванні бюджету територіальної громади, що на перших порах може призвести до плутаниць і конфліктів.

2. Розширення бази надання публічних послуг може також призвести до зниження їхньої якості, наприклад за умови недостатньої кількості фахівців.

Варіант 3. Залишити існуючі рівні державного управління та місцевого самоврядування, але здійснити перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цей варіант здається найпростішим у тому плані, що не потребує таких змін у фінансовій і правовій сфері, як два попередні варіанти.

Детально проаналізувавши основні повноваження населених пунктів у Чеській Республіці, можна зробити висновок щодо їхньої відносної схожості з повноваженнями органів місцевого самоврядування в Україні. Тому однакові повноваження перераховувати не будемо, зупинимося на відмінностях і вирішенні питання «Чи потрібно впроваджувати подібні повноваження в Україні?»

Не варто вводити муніципальну поліцію, бо це може призвести до невизначеності в розподілі повноважень. Аналізуючи останні події, слід зазначити, що нині в Україні правоохоронні органи за своєю суттю не є захисниками порушених прав суб'єктів правовідносин – і громадян, і юридичних осіб. Навпаки, правоохоронну систему більшість громадян сприймають як механізм репресій і тиску держави та її окремих представників на економічних конкурентів і політичних опонентів. За результатами опитування соціологічної групи «Рейтинг», саме міліціонери мають найменший показник довіри населення України – лише 10 %. Причиною цього є недостатня кількість кваліфікованих кадрів у лавах правоохоронних органів і низький рівень правової культури працівників правоохоронних органів і нехтування ними

основними моральними засадами суспільства. Крім того, досить важливою проблемою, яка заважає правоохоронним органам захищати права та інтереси фізичних та юридичних осіб, а також здійснювати цю діяльність на високому рівні, є недосконала нормативно-правова база в цій сфері. У такій ситуації впровадження муніципальної поліції може призвести до плутанини в розподілі повноважень, збільшенні навантаження на бюджет та обурення населення.

Крім того, заслуговують на увагу такі напрями реформування органів місцевого самоврядування Чехії, які не належать до конкретних запропонованих варіантів реформ, але є корисними для України:

1. Цікавим і корисним для України є досвід Чехії щодо кризового управління, що включає сукупність видів діяльності, спрямованої на оцінку та аналіз ризику безпеки, планування, організацію й контроль конкретного рішення кризових ситуацій. Кризовий закон у Чехії регламентує діяльність і повноваження всіх ланок суспільного управління, а також обов'язки та права при підготовці до кризових ситуацій для фізичних і юридичних осіб. Населені пункти при цьому беруть участь у рятувальних і ліквідаційних заходах, забезпечують попередження, евакуацію та укриття осіб перед небезпекою, беруть участь в організації тимчасового виживання населення. Цей закон у Чехії з'явився після повені 2002 р. в Празі. Зважаючи на те як часто відбуваються повені в Західній Україні, прийняття подібного закону в нашій державі є вкрай необхідним. За його допомогою органи державної влади та місцевого самоврядування одразу знатимуть свої повноваження та починатимуть діяти, а не шукати, хто винний, і перекладати відповідальність.

2. Для розвитку економічних відносин і забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування необхідно здійснювати підтримку розвитку малого та середнього бізнесу. Ця підтримка можлива в таких формах: надання нежитлових приміщень для заняття підприємницькою діяльністю, фінансова підтримка для створення нових

робочих місць, організація навчання для підприємців, що починають свою роботу, участь у перекваліфікації працівників, які шукають роботу, організація підтримки підприємців, підтримка роботи місцевої торговельно-промислової палати, виділення земельних ділянок для нового виробництва тощо.

3. Упровадження етичного кодексу посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі Етичного кодексу радників у Празі. Прийняття такого документа органами місцевого самоврядування України могло б підвищити довіру до них. У кодексі зазначено, що радники (в Україні – посадові особи місцевого самоврядування) повинні пред'явити інформацію про свою комерційну діяльність (у тому числі й про діяльність своїх партнерів), інформацію про те, чи є вони членами громадських асоціацій, які фінансуються з міських ресурсів. Радники повинні пред'являти інформацію про нові придбання (наприклад, нерухомість) тощо.

4. Розвиток міжнародного співробітництва населених пунктів як з громадами Європейського Союзу, так і з населеними пунктами країн СНД.

Переваги в тому, що інфраструктура надання послуг залишиться звичною для громадян. Місцеві посадовці виконуватимуть звичні для себе обов'язки на своїх місцях.

Недоліки: залишаться всі недоліки існуючої системи адміністративно-територіального устрою, зазначені вище, а отже, кардинально покращити якість публічних послуг буде неможливо.

До реальних здобутків вирішення завдань адміністративної реформи в Чехії можна віднести:

1. Децентралізацію публічної влади через перенесення частини компетенції від органів державної влади до органів місцевого самоврядування за новою моделлю місцевого самоврядування, яку було створено в Чеській Республіці протягом 2000 р. Завдяки цьому, наприклад, у Чехії було ліквідовано окружні (районні) управління як місцеві органи державної виконавчої влади та створено дворівневу систему місцевого самоврядування – на рівнях муніципалітету та краю.

Основний наголос робився на створенні сильних самоврядних територіальних одиниць – країв. На місці проміжної, окружної ланки самоврядування постали так звані муніципалітети з розширеними повноваженнями.

2. Деконцентрація державної влади, яка полягає в перенесенні частини компетенції центральних органів державної влади до місцевих структур, які представляють міністерства і відомства, а також до інших уповноважених суб'єктів.

3. Зміна адміністративно-територіального устрою.

4. Законодавча реформа державної служби.

Отже, на основі проведеного дослідження можемо зробити такі основні пропозиції у сфері адміністративної реформи та місцевого самоврядування в Україні:

1. Виокремити Міністерство регіонального розвитку в окремий орган виконавчої влади.

2. Сформувати та законодавчо унормувати систему органів управління процесом проведення адміністративної реформи в Україні. Визначити центральний орган виконавчої влади, відповідальний за підготовку проектів реформ і їх запровадження.

3. Для усунення дублювання функцій потрібно в спеціальному нормативно-правовому акті чітко визначити типи функцій цих органів, зокрема ключові – з формування державної політики, її реалізації та надання управлінських послуг населенню, і розподілити їх між різними типами органів виконавчої влади. При цьому один і той самий тип функцій не може бути закріплений за двома й більше типами органів.

Пропонується передати на регіональний рівень функції з реалізації політики та адміністративно-господарського управління на відповідних територіях. Більшу частину управлінських послуг населенню в перспективі доцільно надавати на місцевому рівні. Важливим для України є досвід створення досить чіткого механізму передачі функцій разом із відповідними повноваженнями і фінансовими ресурсами, що детально викладений у спеціальних законах.

4. Перейти на дворівневу структуру місцевого самоврядування – громади та регіони, що значно наблизить управління до населення, сприятиме децентралізації, підвищенню якості та розширенню асортименту публічних послуг.

5. Прийняти закон для реалізації кризового управління з чітким розподілом повноважень органів державного управління та місцевого самоврядування в кризових ситуаціях.

6. Здійснювати підтримку розвитку малого та середнього бізнесу як фундаменту створення середнього класу в Україні та з метою стимулювання залучення приватних інвестицій.

7. Впровадити етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі Етичного кодексу радників у Празі.

8. Розвивати міжнародне співробітництво населених пунктів як з громадами Європейського Союзу, так і з населеними пунктами країн СНД.

Документ політики, підготовлений у рамках проекту «Реформа публічної адміністрації у Вишеградських країнах: уроки для України та Білорусі» (ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administrativna-reforma/1692-administrativna-reforma-i-mistseve-samovriaduvannia-v-ukraini.html>)). – 2014. – 27.05).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

М. Найєм, «Українська правда»: Нова Конституція: війна за повноваження

Україна майже три місяці живе за Конституцією 2004 р. Уже встигли забути-ся часи гегемонії Банкової, і поки що не згадуються парламентсько-президентські баталії за владу та повноваження зразка 2005 р.

Утім, війна ця не за горами. І, скоріше за все, почнеться вона з перерозподілу повноважень. Верховна Рада вже зробила перший крок.

У розпорядженні «Української правди» опинився текст змін до Конституції, підготовлений спеціальною парламентською комісією й відправлений на експертизу до Венеціанської комісії. Згідно з документом, діючий парламент не планує дострокових виборів і планує працювати до жовтня 2017 р.

Формально запропоновані зміни не мають жодного правового статусу. З невідомих причин вони навіть не оформлені як законопроект. Умовними авторами остаточного варіанта порівняльної таблиці називають члена фракції Партії регіонів В. Писаренка та члена фракції «Батьківщина» Р. Князевича.

Поспих у підготовці цього документа пояснюють тим, що Україна прагне виконати умови договору, який було підписано 21 лютого 2014 р. з В. Януковичем і скріплено підписами

міністрів закордонних справ Німеччини, Франції та Польщі – і таким чином вибити всі козири в РФ під час міжнародних переговорів.

Нагадаємо, другим пунктом цієї угоди передбачалося, що «Конституційна реформа, що врівноважуватиме повноваження Президента, уряду та парламенту, буде розпочата негайно й завершена у вересні 2014 р.».

Президент без повноважень

У новій Конституції повністю змінена логіка взаємовідносин між парламентом, Президентом і виконавчою владою. Роль парламенту в цій трійці значно посилюється. Натомість майбутній голова держави в багатьох питаннях перетворюється в символічну фігуру.

1. Відповідно до запропонованих змін, народним депутатом і Президентом країни можуть бути громадяни із судимістю.

Обмеження стосуються лише тих кандидатів, які на день виборів відбувають покарання у в'язниці за вчинення умисного особливо тяжкого злочину. При цьому ценз на проживання в Україні змінено на перебування в громадянстві України не менше останніх п'яти років перед днем виборів.

2. Змінами пропонується повністю позбавити голову держави будь-якого впливу на діяльність і кадровий склад майбутнього уряду.

Насамперед Президента позбавляють права на висунення кандидатур міністрів оборони та закордонних справ. Натомість у Президента з'явиться право внесення на розгляд парламенту кандидатур голів Служби зовнішньої розвідки та Державного бюро розслідувань.

Президент, як і раніше, вносить на розгляд ВР кандидатуру Прем'єра, яку йому запропонує більшість. Утім термін, що його відведено Президенту на роздуми, значно скорочується. Якщо раніше він мав 15 днів, тепер – п'ять. При цьому, якщо він не внесе цієї кандидатури, за нього це автоматично робить голова Верховної Ради.

У подальшому Президент позбавляється права зупиняти дії актів Кабінету Міністрів. Він може лише звернутися до Конституційного Суду із пропозицією розглянути відповідність цих актів Основному закону. Але до прийняття остаточного судового рішення сам факт звернення не матиме жодних наслідків.

3. Державні адміністрації пропонується перейменувати в державні представництва, голови яких призначаються Президентом України за поданням уряду.

Головна функція цих представництв полягатиме в координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та нагляді за відповідністю актів органів місцевого самоврядування чинному законодавству. При цьому Президент позбавляється права звільняти голів державних представництв і скасовувати будь-які рішення виконавчої влади на місцях. Ці функції переходять виключно до Кабміну.

Таким чином, у майбутньому так звана президентська вертикаль, як така, не існуватиме.

4. Президент повністю позбавляється прямого права на утворення судів.

Його вплив на суддівську систему стає опосередкованим, він лише призначає п'ять з вісімнадцяти членів Вищої ради юстиції. Суди в країні утворюватимуться законом, який вноситься на розгляд парламенту головою держави, але за поданням Вищої ради юстиції й тільки після погодження з Прем'єром.

5. Недоторканність суддів тепер повністю переходить до рук самих суддів. Якщо

раніше суддю можна було затримувати або заарештовувати за рішенням парламенту, то тепер це прерогатива Вищої ради юстиції.

Дещо змінилися вікові та професійні вимоги до кандидата в судді. Нині суддею може стати громадянин не молодше 25 і стажем роботи в галузі права не менше трьох років. Змінами до Конституції пропонується підвищити ці терміни відповідно до 35 років і п'яти років стажу.

6. Голова держави також позбавляється права на визначення процедури помилування.

Якщо раніше правила помилування встановлювались Указом Президента, тепер це має відбуватися згідно з прийнятим парламентом законом про помилування.

7. Імпічмент у три кроки. Процедура усунення Президента від влади істотно спрощується.

Імпічмент можуть ініціювати 150 народних депутатів, а не більшість, як це передбачено чинною Конституцією. Після цього, у разі, якщо в діях Президента будуть наявні ознаки злочину, парламент простою більшістю звертається до Конституційного Суду із проханням дати свої висновки. У чинній Конституції для ухвалення цього рішення потрібно 300 голосів.

Зрештою, Конституційний Суд і стає кінцевою інстанцією перевірки дій Президента на відповідність закону. Нагадаємо, що згідно з чинною Конституцією справу про імпічмент має розглядати ще й Верховний Суд. Остаточне рішення про усунення голови держави з поста приймається 300 голосами, а не 327, як це передбачено сьогодні.

При цьому повноваження самого Президента щодо розпуску парламенту значно звужуються.

Голова держави позбавляється права на розпуск парламенту в разі неспроможності ВР зібратися протягом 30 днів або сформуванню коаліції. Президент зможе достроково припинити повноваження Верховної Ради лише в одному випадку: якщо протягом 60 днів після відставки Кабміну не сформовано персонального складу уряду.

Крім того, Президент буде позбавлений привілеї на позачерговий розгляд його законодавчих ініціатив.

Щодо парламенту. Цікаво, що повністю скасовано норму про обов'язкове входження народного депутата України до складу депутатської фракції політичної партії, від якої він обирався.

Окремо в Конституції описано обов'язковість персонального голосування народних депутатів: рішення парламенту приймаються шляхом голосування в спосіб, що унеможлиблює голосування замість народного депутата України іншою особою.

У цілому, атмосфера стосунків між депутатами та головою держави відчувається навіть у тому, як прописані окремі нюанси, які не змінюються за суттю, але мають дати зрозуміти, яка саме інституція впливовіша та важливіша. Наприклад, у чинній Конституції вказано, що в разі необхідності Президент має право оголошувати військовий або надзвичайний стан при подальшому підтвердженні Верховною Радою. Нова редакція Основного закону, по суті, нічого не змінює – лише розставляє акценти. Зокрема, тепер Президент не оголошує надзвичайний або військовий стан, а звертається з відповідним проханням до парламенту.

Останні аргументи президента. Навіть після повернення з Венеціанської комісії запропоновані зміни до Конституції не матимуть юридичної сили, доки їх не буде оформлено як окремий законопроект.

Відповідно до процедури, ініціативу щодо внесення змін в Основний закон мають

підписати 150 народних депутатів. Після цього документ буде відправлено на розгляд Конституційного Суду. І вже не наступній сесії Верховної Ради, тобто восени, за нього мають проголосувати 300 народних депутатів.

Утім у новообраного Президента буде достатньо повноважень і прав, щоб зупинити процес внесення змін до Конституції. У публічній площині новий глава держави зможе апелювати до того, що його обирали з конкретними повноваженнями і змінювати їх під час каденції не є правильним по відношенню до виборців.

У юридичній же площині в нього завжди є можливість ввести військовий або надзвичайний стан, під час яких, згідно з Конституцією, вносити зміни до Основного закону не дозволяється. Або достроково припинити повноваження Верховної Ради.

Але, як уже було зазначено вище, самі депутати в запропонованих змінах варіант дострокових виборів навіть не розглядають. Сотні загиблих і поранених унаслідок дій саме цього парламенту звелися до двох строк про проведення наступних парламентських виборів в останню неділю жовтня 2017 р.

Єдине, чим можуть втішитися пересічні громадяни, – це обіцянка двох основних лідерів президентської кампанії, що дострокові парламентські вибори відбудуться вже восени цього року. Це обіцяв і П. Порошенко, і Ю. Тимошенко (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/articles/2014/05/19/7025730>). – 2014. – 19.05).

П. Вуєц, «Главком»: Диверсія проти нового Президента. Парламентом гуляє привид нової Конституції

П. Порошенко використовує у своїй риторичі термін «сильний Президент». Але все йде до того, що новий Президент може бути ще більш обмеженим у повноваженнях, ніж свого часу В. Ющенко, який постійно мав проблеми у відносинах з парламентом і Кабміном.

Підготовлений парламентською спецкомісією проект нової Конституції

обставляє нового Президента такою кількістю прапорців, що, може, краще б він брав участь у виборах мера Києва.

У розпорядженні «Главкому» з'явився напрацьований документ, який може стати Основним законом країни на найближчі роки. Тож що може змінитися, якщо нова Конституція буде прийнята?

Депутати – усьому голова?

Центром прийняття рішень уже остаточно стає Верховна Рада. За новими правилами, кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра вносить Президент за пропозицією парламентської коаліції у Верховній Раді, яка вже формуватиметься не фракціями, а окремими депутатами. Причому Президент має це зробити максимум на п'ятий день, а не на 15-й, як раніше. Також саме Верховна Рада має вносити пропозиції Прем'єру щодо призначення міністрів. При цьому в Президента відбирається право пропонувати свої кандидатури на посади міністра оборони та міністра закордонних справ (пам'ятаєте епопею із внесенням В. Ющенком кандидатур Тарасюка та Огризка, що створювало шалений опір в сесійній залі?). Спрощена процедура імпичменту Президента за «наявність у діяннях ознак складу злочину». Зокрема, для цього достатньо буде дві третини голосів парламентарів, а не три чверті, як раніше. Також Президент не зможе зупиняти акти Кабміну, який, до речі, має тепер ексклюзивне право на формування держбюджету.

При цьому для самих депутатів створюється режим підвищеної комфортності. Наприклад, невходження народного депутата до депутатської фракції партії, від якої його обрано, виключено з переліку підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата. Тобто «тушки» фактично будуть узаконені. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України в усіх можливих випадках у разі прийняття цієї Конституції може бути прийняте виключно Верховною Радою. За новими правилами парламент зможе не тільки призначати вибори Президента, а й достроково припинити його повноваження. У свою чергу Президент має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України виключно, якщо протягом 60-ти днів після складення урядом повноважень не сформовано новий Кабмін.

А де ж децентралізація?

Цікаво, що в проекті нової Конституції, який, за риторикою можновладців, має

«зшити» країну, дуже розпливчато виписано розділ про місцеве самоврядування та так звану децентралізацію, яку обіцяє уряд. Так, держобладміністрації перейменовані в державні представництва, керівників яких призначає Президент, розділ про «територіальний устрій» перейменовано в «адміністративно-територіальний устрій». Але не зовсім зрозуміло, які такі кардинально нові права надаються місцевим громадам у підвищенні самостійності регіонів. Наприклад, пункти про місцеві референдуми та офіційні регіональні мови, як ви можете побачити, так і залишилися пропозиціями.

Органами виконавчої влади мають стати виконкоми місцевих рад, головами яких стають обрані з депутатів. Але при цьому вище згадані держпредставництва матимуть право «координувати діяльність територіальних органів виконавчої влади». Тобто точно зрозуміти, де межа обіцяної децентралізації, поки що важко.

Чи буде проголосований цей варіант Конституції у Верховній Раді?

У принципі, парламентарі зацікавлені в максимальному підвищенні своїх повноважень, так що конституційна більшість для цього може знайтися. Але тоді ми дійсно отримаємо Президента-«антиянуковича»: якщо останній голова держави мав практично необмежені повноваження, то новий буде зв'язаний новим Основним законом по руках і ногах. Усі ж рішення, фактично, прийматиме нинішня, м'яко кажучи, строкатий склад Верховної Ради, який навряд чи погодиться на дострокові вибори.

З іншого боку, деякі впливові депутати вже висловлюють незадоволення тим, що не розуміють, звідки взявся запропонований проект і хто конкретно його розробляв.

За проект змін в оприлюдненому вигляді й направлення його на експертизу до Венеціанської комісії, за інформацією джерел у Верховній Раді, проголосували члени спеціальної комісії від «Батьківщини», Партії регіонів і групи «Суверенна європейська Україна». УДАР утримався.

Уже сьогодні зрозуміло, що парламентські сили, орієнтовані на П. Порошенка, докладуть максимум зусиль, щоб зупинити процес. Експікер В. Литвин, якого зв'язує довга історія з П. Порошенком, розкритикував запропонований проект.

В. Литвин не виключає, що депутати, які в переважній більшості не мали стосунку до розробки цього законопроекту, відмовляться розглядати його в сесійній залі (*Главком* (<http://glavcom.ua/articles/19598.html>). – 2014. – 19.05).

П. Вуец, «Главком»: Конституція для «ширки»?

Игры с Конституцией. Именно так можно назвать то, что происходит на сегодняшний день в парламенте. Парламентская комиссия по внесению изменений в Конституцию выдала на-гора некий продукт, названный «Сравнительная таблица к проекту закона Украины “О внесении изменений в Конституцию Украины”». (*Ознакомиться с документом «Порівняльна таблиця до проекту закону «Про внесення змін до Конституції України» можна по електронному адресу: <http://img.pravda.com/files/c/6/cbcd962-constitution.pdf>*).

Таблица объемная, как и положено для документа такой важности, но при этом сам законопроект, который должен был бы быть с ней связан, отсутствует. Многие члены комиссии склонялись к тому, чтобы оформить изменения в Основной закон в виде законопроекта и даже проголосовать его в зале, но, в итоге, было принято решение отправить в Венецианскую комиссию лишь эту таблицу. Напомним, что в таблице три столбика, которые можно условно назвать: «как было», «как станет» и «альтернативные предложения».

Из депутатских наработок хорошо видно, на чем именно сделан упор. Перед президентскими выборами депутаты очень озаботились перераспределением полномочий между ветвями власти. Не попытались поменять статью, где говорится о бесплатной медицине, которой по факту нет, фактически не переделали разд. 10 о Крыме с учетом новых реалий, зато все, что касается портфелей, расписали детально.

«Главком» оценил предлагаемые изменения – в парламенте хотят хорошенько подрезать крылья новому Президенту. Компромиссная Конституция 2004 г. также серьезно ограничивала возможности главы государства, но то, что предлагается сегодня, затянет президентский пояс еще туже. Примечательно, что за такой вариант в комиссии, где присутствовали члены всех фракций, проголосовали представители Партии регионов, «Батьківщини» и группы «Суверенная европейская Украина», которая во многом состоит опять же из бывших «регионалов». Многие уже увидели в этом аналог будущей парламентской «ширки», которая якобы будет ставить палки в колеса Президенту П. Порошенко. Примечательно, что представитель поддерживающего П. Порошенко УДАРа В. Карпунцов при голосовании воздержался.

«Насколько я понимаю, это лишь проект “Батьківщини” и Партии регионов, – считает В. Карпунцов. – “Свобода”, коммунисты и УДАР за него не голосовали. У фракции УДАР несколько иной принцип формирования правительства, и распределения полномочий. Понятно, что те, кто голосовал за эту редакцию, хотят ослабить институт президентства».

«Свободовцы» также не в восторге от «новой редакции» Конституции. «Я считаю, что до того, как мы наведем порядок в Донецкой и Луганской областях, не время вносить изменения в Конституцию, – считает вице-спікер Р. Кошулинский. – К тому же, если уж мы говорим о децентрализации, то говорим о большем влиянии гражданина на власть, но

я не увидел ни одного предложения в этом направлении».

Р. Кошулинский напоминает, что его политическая сила выступает за сильного Президента, и уверяет, что Верховная Рада в нынешнем составе не отвечает общественным настроениям и усекать полномочия Президента не должна.

Тем временем в парламентской команде Ю. Тимошенко же уверены, что перераспределение полномочий в пользу парламента – давно назревший ход, причем не считают, что слишком уж обделяют будущего главу государства. «Распределение полномочий между центральными и местными органами власти, между законодательной и исполнительной ветвями – самое слабое место, которое требует усовершенствования, – уверенно чеканит глава фракции “Батьківщина” С. Соболев. – Есть несколько вариантов изменений в Конституцию, в том числе по увеличению полномочий Президента до уровня “Янукович-2”, которые предлагает УДАР. Мы проголосовали за взвешенный вариант, когда Президент остается с теми же полномочиями, что и сегодня, но при этом передаем больше полномочий в парламент по контролю над исполнительной ветвью власти и упрощаем процедуру ответственности должностных лиц – депутатов, Президента и судей. Но это – лишь один из вариантов изменений, и уверен, что не последний».

Все предложения, которые поступали в комиссию, сводил воедино ее председатель нардеп Р. Князевич из «Батьківщини». В том числе, по словам М. Ставнийчук, секретаря Конституционной Ассамблеи, созданной при В. Януковиче, учтены некоторые предложения, направленные этим органом. Но если, скажем, практически все силы выступали против выборности губернаторов, то с остальными вопросами (например, по лишению прокуратуры функции общего надзора) такого согласия не было. Удивительно также, что «Батьківщина» проголосовала за норму о том, что депутат не обязан входить в состав той фракции, от которой избран, хотя страдала от «тушек» больше всего, иногда даже в первый

же день работы парламента, как в случае с легендарными перебежчиками отцом и сыном Табаловыми.

Примечательно, что последнее заседание, на котором было принято решение отправить данный вариант в Венецианскую комиссию, вел не председатель комиссии, а его заместитель «регионал» В. Писаренко. Р. Князевич в этот день приболел. «Фактически все решения принимались в треугольнике “Князевич – Писаренко – Кабмин”, – говорит один из членов комиссии. – Нас просто поставили перед фактом, что голосуется такой-то вариант».

Изначально наличие в комиссии Писаренко, а также его давнего соратника В. Пилипенко (от группы «Экономическое развитие») давало повод для слухов, что на самом деле новую Конституцию будет писать А. Портнов, который после известных событий покинул страну. В кулуарах парламента шепчутся, что А. Портнов якобы возобновил давние коммуникации с Ю. Тимошенко. Объективно заинтересована в максимальном ослаблении президентских полномочий и Россия, в которой якобы сейчас находится А. Портнов. Тогда Кремлю будет проще влиять на ситуацию в стране через свою «агентуру» в парламенте. Но версия с А. Портновым, понятно, пока только на уровне домыслов, которые озвучивают сторонники П. Порошенко, и то на условиях анонимности. Сам же В. Пилипенко, отвечая на вопрос «Общается ли он сейчас со своим бывшим патроном?», только улыбнулся, бросил «Зачем это вам?» и убежал по лестнице.

Очевидно, что нынешний состав парламента все еще пытается показать зубы и заставить будущего главу государства с собой считаться.

«Есть много вопросов к этому проекту Конституции, и, конечно, есть мысли, что это делается для того, чтобы ограничить полномочия П. Порошенко в случае его президентства, но про это стоит говорить только после выборов», – размышляет соратник П. Порошенко Ю. Стець.

Политолог В. Фесенко считает, что этим проектом изменений в Конституцию власть себя опозорила: «Эта табличка – недопустимая вещь, потому что не таблицу нужно предъявлять

общественности, и то по утечкам информации, благодаря журналистам, а официальный проект Конституции. А так что-то направили в Венецианскую комиссию, а общество ничего не знает. Ошибкой я это называю не только из-за непрозрачности – если Президент избирается на всенародном голосовании, то это должна быть значимая фигура с полномочиями. А превращение Президента в декоративную фигуру в условиях нынешнего политического кризиса, когда Президент должен играть ключевую роль в системе национальной безопасности и внешней политики, близко к преступлению. Это политиканские игры, которые играют на руку внешнему агрессору. Эти предложения не выводят страну из кризиса, а могут только усугубить его. Этот проект Конституции мертв, как и этот состав парламента».

Впрочем, депутаты наверняка рассчитывают продлить агонию этого парламента и после президентских выборов. Но в этом случае им нужно будет рассчитывать не столько на привычные внутренние договоренности, торги и переписывание Конституции, сколько на то, что третий Майдан не вынесет их из кресел. Да и П. Порошенко пока что декларирует в стане своих соратников необходимость досрочных выборов в Верховную Раду. Так что все надежды нардепов, многие из которых уже не смогут рассчитывать на новый депутатский мандат, на сохранение влияния после президентских выборов, могут накрыться медным тазом в одно мгновение (*Главком* (<http://glavcom.ua/articles/19654.html>). – 2014. – 21.05).

Д. Монин, Iv.ua: Новая Конституция Украины. Плохое и хорошее

В первую очередь хотелось заметить, что в прессе в последние дни появились статьи на тему, что будущий Президент будет как королева без полномочий. Эти возгласы лишь частично оправданы.

По факту, предлагаемые изменения в Конституцию, фактически, убирают с Президента функции исполнительной власти. В то же время за Президентом оставлена функция наложения вето на законы ВР, функция Главнокомандующего Вооруженных сил, функция формирования дипломатического корпуса во всех странах и некоторые другие функции. Что есть большой кусок ответственности.

Из плохого:

1. К огромному сожалению, рассмотрение Конституции проводится в совершенно закрытый для общества способ. Документ в лучших традициях «системы одобрямс» роздан на обсуждение депутатам и уже отправлен в Венецианскую комиссию... При этом данный документ нигде не опубликован. Его нет на сайте ВР. Фактически, только

благодаря позиции «Украинской правды» удалось ознакомиться с данным текстом. Такое поведение законодателей в отношении главного документа государства и в отношении ее граждан лишний раз подчеркивает мысль, что необходима полная замена существующей законодательной власти в стране в самое ближайшее время.

2. Проект Конституции гораздо упрощает вопрос импичмента Президента. И хотя этот вопрос вероятно положительный, в то же время хочу заметить, что лишение полномочий депутата ВР фактически оставлено без изменений. Какого-то контроля обществом депутатов и возможность их отзыва в проекте отсутствует. Более того, даже выход из партии, от которой депутат прошел, по проекту не будет являться основанием для потери депутатского мандата.

3. Президента предлагают лишить неприкосновенности. В то же время неприкосновенность депутатов остается, что есть явно неправильная позиция. С учетом отбора полномочий Президента по исполнительной власти и закрепления

контроля над законодательной властью, скорее было бы логичнее лишить депутатов неприкосновенности так же.

4. Выглядит очень странным, что, будучи главнокомандующим, министра обороны назначает не Президент, а Кабинет Министров. Это скорее выглядит как сапожник без сапог.

5. В проекте чувствуется, что не продуман вопрос территориально-административной реформы и функций местного самоуправления. Проект содержит коллизии. Выделены понятия регион – район – громада. В то же время часть пунктов Конституции содержат другое деление.

6. Многие переходные положения новой Конституции имеют ссылки на далекий 1998 г., что является нонсенсом. Но самым главным нонсенсом есть попытка закрепления в переходных положениях очередных выборов в ВР в 2017 г.

Из хорошего:

1. Изменение принципов работы судебной системы. Ее основа – минимизация воздействия исполнительной и законодательной власти на назначения судей. Президент и ВР лишены функции назначения судей. Эта функция перенесена на Высший совет юстиции.

2. Президент лишается своей вертикали исполнительной власти. Фактически ликвидируются областные и районные администрации. В условиях децентрализации власти и передачи власти на местные общины президентская вертикаль является явно избыточной. Вместо администраций предлагается оставить представительства, с подчинением Кабинету Министров. В функции представительств заложен контроль.

Передача исполнительной власти на Кабинет Министров с учетом их иммунитета на работу на один год и минимизации их полномочий на местном уровне будет способствовать минимизации долгоиграющих коррупционных схем.

3. Думается, в лучшую сторону решен вопрос формирования парламентского большинства. Оно теперь формируется не на

основании партий, а на основании простого большинства депутатов. Это позволит убрать руководящую и направляющую роль лидеров фракций и позволит депутатам проводить более самостоятельную позицию.

4. Внесено предложение изменить способ голосования депутатов, которое исключает голосование за другое лицо. Будут ли это отпечатки пальцев или другие технические устройства, покажет время.

5. Право законодательной инициативы, правда пока только по одному из альтернативных вариантов, предлагается также обеспечить по инициативе 100 тыс. граждан. Было бы хорошо, если бы была организована система законодательных новаций на основе электронного голосования по аналогу петиций Белого дома США и требующая все-таки не 100 тыс. а 10 тыс. поддержки населения.

6. Крым в Конституции представлен как одна из территориальных единиц, закрепленных в Конституции, что дает уверенность, что Украина готова будет бороться за его возвращение в состав Украины.

Общий вывод: документ еще явно требует доработки, но содержит больше положительных новаций, чем отрицательных. В то же время попытка через Переходные положения протянуть полномочия текущей полностью дискредитировавшей себя ВР до 2017 г. – есть полностью несогласованной с обществом позицией, который лишь приведет к штурму ВР и опять даст основания утверждать о нелегитимности законодательной ветки власти. Этот пункт должен быть исключен из переходных положений и выборы в Верховную Раду должны быть назначены на осень этого года (*LB.ua (http://blogs.lb.ua/daniil_monin/267160_novaya_konstitutsiya_ukraini_plohoe.html). – 2014. – 21.05*).

И. Лавриненко, UA-Reporter.com: О люстрации судей

Существуют опасения, что изменения, которые претерпевает судебная система, – чисто декоративные: одни лица заменят другими, но это не улучшит качества отправления правосудия, не поспособствует преодолению коррупции.

Наскоро написанный и принятый Верховной Радой Закон Украины «О восстановлении доверия к судебной власти» вызвал неоднозначную реакцию в юридическом сообществе. Речь идет даже не о судьях, чьи права этим законом были попораны. Обычные юристы – адвокаты и преподаватели права, проанализировав Закон, были вынуждены признать его несовершенно и нарушающим Конституцию. Все это можно было бы ему «простить», учитывая так называемую революционную необходимость, если бы он действительно выполнил свою основную функцию – изменил судебную систему, сделал ее хоть немного более заслуживающей доверия, чем раньше. Но есть опасения, что благодаря этому Закону судебная система претерпит чисто декоративные изменения: заменят одни лица другими, но это не улучшит качества отправления правосудия и не поспособствует преодолению коррупции.

Адвокат А. Нерсисян, доцент Института государства и права им. Корецкого, проанализировав Закон, сделал несколько замечаний. Он обратил внимание на ст. 3, которая называется «Содержание проверки судей», хотя ее следовало бы назвать иначе: «Основания для проверки судей», потому что в этой статье перечислены именно основания для проверки (читай – люстрации). Все эти основания на самом деле сводятся к двум обстоятельствам: участие судьи в репрессиях против «майдановцев» и рассмотрение дела или принятие решения с нарушениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, констатированное в решении Европейского суда по правам человека. Адвокат А. Нерсисян прозрачно намекнул, что последнее основание

написано под одного человека (читай – Ю. Тимошенко). С этим можно не согласиться, ведь немало решений Европейского суда вынесено в пользу других украинских граждан. Но, учитывая количество нарушений в отечественных судах, эти отдельные решения – капля в море.

«Почему почти весь перечень оснований связан только с событиями на Майдане? – удивляется А. Нерсисян. – У нас и до этого выносились неправосудные приговоры, принимались неправосудные решения. У нас и до этого человек практически никогда не мог опровергнуть в суде свою вину, например по делам об административных правонарушениях. Наша проблема не в этих конкретных судьях, это системная проблема. Представьте, что судья, который много лет выносил неправосудные решения, на время Майдана взял больничный, отпуск или еще каким-то образом избежал участия в репрессиях. Такие судьбы есть практически в каждом суде, о них в адвокатской среде ходят легенды. Так что, эти судьбы не будут подлежать проверке? Верховная Рада, принимая этот Закон, искусственно сузила круг судей, которых следовало бы подвергнуть проверке».

С этим утверждением согласна и адвокат А. Колесник: «Этот Закон, направленный на наказание узкого круга лиц, призван показать людям, что власть пошла им навстречу, что она наказывает лиц, выносивших неправосудные решения во время Майдана. Я соглашусь, что таких судей надо наказывать, причем в первую очередь. Но разве ради этого люди выходили на Майдан? Они требовали устранения нарушений их прав. Разве эти требования удовлетворены? Проверке подвергнут только судьи, которые выносили так называемые политические решения, а другие будут и дальше выполнять свои обязанности. И я, и мои коллеги могут бесконечно рассказывать, как судьи нарушают присягу, нарушают право. В моей практике, например, был случай, когда судьи Шевченковского суда в течение нескольких

месяцев рассматривали дело о совершении особо тяжкого преступления без участия адвоката, даже предлагали обвиняемому отказаться от защитника. Таких судей у нас, к сожалению, не наказывают. И этот Закон никак не поспособствует тому, чтобы они были наказаны. Мы начнем заменять одних людей другими, но это ничего не решит в целом. Нужно менять подход к выполнению судьями своих обязанностей, к контролю за этим выполнением и к ответственности судей за принимаемые решения. Общество должно иметь возможность контролировать действия судей и влиять на качество правосудия. К сожалению, законы, которые сейчас принимаются, не ведут к выявлению фактов правонарушений в судах и наказанию виновных».

А. Колесник считает, что закон, вступающий в противоречие с Конституцией, другими законами Украины и международными нормами права, может в дальнейшем привести к негативным последствиям для страны. Спустя некоторое время увольнение руководителей судов будет признано незаконным, а государство через Европейский суд по правам человека заставят выплатить этим людям компенсации. Судебным решением они будут восстановлены в своих должностях, а Украина потеряет значительные деньги из бюджета.

Адвокат Л. Стелехов отмечает: «В Польше наработан довольно успешный люстрационный опыт. Там проверке подлежат не только судьи, полицейские и прокуроры, но и адвокаты. Даже юристы, желающие стать адвокатами. То есть проверяют весь массив участников применения права. Их всех подвели под общие требования. И это правильно. Поэтому у них правовая система действует на очень высоком уровне. Почему же у нас не проверяют всех, кто работает в сфере правоприменения? Мои коллеги-адвокаты в нашем адвокатском объединении, всего 46 человек, решили начать изменения с себя. Мы решили больше ни при каких обстоятельствах не носить судьям взятки. Нам надоело быть этакими “почтальонами”, приносящими деньги. Надеемся, у нас это получится. Правда, есть риск, что отныне

будем проигрывать в судах, ведь представители другой стороны такого зарока не давали».

Л. Стелехов назвал норму, диктующую необходимость увольнения нынешних руководителей судов, миной замедленного действия. И пояснил: «Скорее всего, большинство судов, которые в глазах общественности связаны с коррупционным действиям, пропитаны коррупцией насквозь. И кого бы ни выбрали на место председателя суда и его заместителя, правила и порядки, которые были при предыдущих руководителях, когда не было состязательности процесса, а был банальный подкуп, останутся. Что может вызвать новую волну протестов».

Адвокат Л. Шалимов, который является гражданином Германии, в свое время закончил юридический факультет Национального университета имени Тараса Шевченко. Работает же в Украине лишь последние пять лет – и как адвокат, и как преподаватель уголовного права. Ранее все время работал за рубежом – в США, Сингапуре, Таиланде, странах Европы. Поэтому о международном опыте знает не понаслышке. Он рассказывает: «В 1946 г. в Германии проходил подобный нашему процесс восстановления доверия и была внедрена программа борьбы с нацистской идеологией. Тогда под люстрацию (денацификацию) подпали 3 тыс. судей, из которых были наказаны только три человека. А мы хотим одним законом на две странички наказать всех, перевернуть всю правовую систему? На мой взгляд, это невозможно».

Л. Шалимов считает, что, с точки зрения отправления правосудия, этот Закон не несет каких-то новаций. Судей, судивших «майдановцев», можно было бы наказать, используя и другие действующие нормы. «Последний УПК Украины содержит ст. 206, в которой точно и конкретно сказано: если судья видит, что у него в зале избитый человек, он должен отреагировать – отправить его в больницу, прекратить слушания до того момента, пока человек не сможет говорить, давать какие-то объяснения. Помните, пожалуйста, все, что мы видели в течение зимы на тех судебных процессах. Приводили в суд людей, избитых до такой степени, что они

прямо на слушании теряли сознание, а судья рассматривал дело. Так вот я думаю, зачем писать этот закон, направленный против таких судей, если есть ст. 206 УПК Украины? Если судья не отреагировал должным образом, как того требует закон, он совершил преступление. С такими судьями должна разобраться сама судебная система, адвокат должен был бы написать заявление, прокуратура должна была бы принять определенные решения. Другое дело, что ничего этого не происходило. Наша украинская правовая структура достаточно разветвлена и обеспечена различными способами решения вопросов. Всем известно, что есть Высшая квалификационная комиссия судей, Высший совет юстиции, куда можно обращаться с жалобами на действия судей. В то время это действительно было бесполезно. А сейчас? И изменит ли что-то этот Закон? Я вам скажу, что и сейчас, уже после Майдана и смены власти, людей все еще бьют и при задержании, и в райотделах. Я своими глазами видел избитых задержанных. И не только бьют при задержании, но и обворовывают – вытаскивают все деньги. Дело не в законе, а в его применении».

Л. Шалимов считает, что нужно менять не только подходы к правоприменению, но и улучшать юридическое образование. «Я общаюсь со следователями, окончившими Академию МВД. Они не знают, что такое квалификация преступления, что такое состав преступления, не знают даже, что такое вина с юридической точки зрения. Семдесят процентов правоохранителей, с которыми я общался, не знают, что такое вина! А этому же учат в университетах. Это же простая формула: вина = осознал + предусматривал + желал. Я не задаю подобные вопросы судьям, это было бы некорректно, но уверен, что у нас есть и судьи, которые не знают таких вещей. Уже не говорю об обвиняемых, которые после жестоких побоев все как один признают свою вину, тоже не понимая юридического значения этого слова».

Адвокат резко высказался и о возрастном цензе судей, о моральной незрелости молодежи в мантиях. «В Украине существует более 700

судебных инстанций, в которых работает около 20 тыс. судей. Значительная часть из них – это очень молодые люди, просто дети. Ему 25 годков, а он уже судья. Мне уже за 50, я не взялся бы кого-то судить. А это молодой человек, который начинает свою жизнь, которому надо квартиру купить, машину, красивую одежду и тому подобное. В 25 лет люди больше заинтересованы в материальных благах, чем люди старшего возраста. Надо повышать возрастной ценз».

«Для того чтобы в корне изменить ситуацию в правоприменении, нужно не только “перетрясти” судейский и прокурорский корпус, милицию и госслужащих, но и внести много изменений в законы», – говорит А. Нерсисян.

Его поддерживает Л. Шалимов: «Даже то, что у нас в УК за каждое преступление есть разные виды наказания, на усмотрение судьи, уже дает возможность судье как-то манипулировать. Взял взятку – дал минимальное наказание, не дали ничего – дал максимальное. У нас сейчас существует 12 видов наказаний, в Германии – три: конфискация, штраф и лишение свободы. Причем в 70 % случаев приговор ограничивается штрафом. В Украине вдвое меньше население, чем в Германии, а в наших местах лишения свободы сидит вдвое больше людей, чем там».

Адвокат Л. Шалимов сравнивает и процесс подготовки законов: «В Швейцарии Уголовный кодекс разрабатывали 25 лет, очень тщательно, с научным подходом. Потом его принимали посредством общегосударственного референдума. На Западе процесс разработки важных законодательных актов проходит чрезвычайно долго. Начинается этот процесс с научных разработок в университетах. У нас есть пять сильнейших университетов, занимающихся уголовным правом, с большой научной базой. Но им государство не дает никаких заказов. У нас все делается в спешке, с налета. Если мы не опомнимся, не начнем все делать правильно, мы от этой грязи не избавимся»...

Р. С. В результате непримиримой борьбы общественности против назначения

руководителями судов лиц, связанных с предыдущей властью, позиционные бои, например за Высший хозяйственный суд Украины, завершились тем, что его возглавил человек, которого СМИ связывают с А. Портновым.

Первые же назначения на должности новых руководителей судов свидетельствуют о характерной избирательности общественных активистов, которые держат руку на пульсе люстрации судей. ВХСУ чуть ли ни через день появлялся в новостях в связи с пикетированием, бывало, доходившим до выноса дверей. Зато столичный админсуд, Киевский апелляционный хозсуд, Соломенский суд, хозсуд столицы и другие таким вниманием были обделены, широкую общественность

посредством блогов и пикетов не оповещали, и в ряде случаев старые руководители были избраны тихо и мирно. Во всех этих случаях «Правый сектор» не получал команды брать суды на абордаж, а озвученный главным люстратором Е. Соболевым ультиматум о публикации кандидатур судей за неделю до выборов не соблюдался, кажется, ни в одном из судов. Борьба за ВХСУ закончилась выборами, результаты которых устроили активных членов общественности, несмотря на то, что некогда «военный» судья Б. Львов – тоже человек с историей. Тем не менее остается надеяться, что, заняв такую должность, он, как и остальные его коллеги, захочет и сумеет начать с чистого листа (*UA-Reporter.com* (<http://ua-reporter.com/content/151887>). – 2014. – 31.05).

С. Рахманін, «Дзеркало тижня»: Нова Конституція. Ескіз невідомого автора

Проєкт нової Конституції набрав обрисів. На засіданні профільної парламентської спецкомісії депутатам-«комісарам» роздали загадковий документ під назвою «Порівняльна таблиця до проекту закону України “Про внесення змін до Конституції України”» (*Ознайомитись із документом «Порівняльна таблиця до проекту закона «Про внесення змін до Конституції України» можна за електронною адресою: <http://img.pravda.com/files/c/6/cbcd962-constitution.pdf>*). У таблиці три колонки: «Чинна редакція», «Пропонована редакція», «Альтернативні пропозиції до пропонованої редакції».

Що загадкове? По-перше, згаданий проект закону відсутній як такий. Таблиця до законопроекту є, самого законопроекту немає. Не пригадуємо, чи траплялося щось схоже раніше. Нагадаємо: право розробки конституційного законопроекту має лише глава держави або 150 парламентарів. По-друге, ніхто до пуття не може зрозуміти, хто є автором тексту, «укладеного» в колонку «Пропоновані зміни». Члени Конституційної спецкомісії чіткої відповіді на це запитання так і не отримали. В АП і КМ свою причетність

до пропонованих змін Основного закону неофіційно спростували.

Очікувалося, що при підготовці концепту оновленої Конституції буде враховано напрацювання Конституційної Асамблеї, однак її побажання не знайшли відображення в порівняльній таблиці. Членам парламентської спецкомісії рекомендували подати свої побажання. Однак після ознайомлення з таблицею депутати виявили, що частина рекомендацій у колонку «Альтернативні пропозиції» не потрапила.

Тепер стисло (часу на розлогий аналіз не було – документ потрапив у розпорядження DT.UA за кілька годин до здачі номера в друк) про суть пропонованих змін. Окремі шорсткості й неузгодженості можуть говорити про поспіх, у якому готувалися пропозиції з оновлення Основного закону. Деталь: парламент відтепер пропонується іменувати єдиним органом законодавчої влади. Але при цьому за Кабінетом Міністрів збережено право законодавчої ініціативи. Більше того, новою версією ст. 96 КУ за урядом закріплено монопольне право на розробку закону про держбюджет.

Перше враження – очевидне розширення прав і повноважень парламенту та уряду, права й повноваження Президента, відповідно, урізаються.

Докази? У нову редакцію ст. 85 Конституції вписали право парламенту «достроково припиняти повноваження Президента». Згідно з цією ж статтею, у глави держави відібрали право здійснювати подання про призначення міністрів закордонних справ й оборони. Відтепер увесь склад КМ призначатиметься ВР за поданням Прем'єра. Якщо запропоновані зміни буде прийнято, у глави держави залишиться лише одна формальна причина достроково розпустити Верховну Раду – у тому разі, якщо ВР упродовж 60-ти днів не сформує складу уряду. Президента пропонується позбавити права призначати суддів. Утім і у ВР забирають привілей обирати суддів безстроково. Усі кадрові питання у сфері судової влади пропонується передати Вищій раді юстиції.

Полегшено процедуру усунення Президента від влади. Якщо раніше приводом до цього було «вчинення державної зради або іншого злочину», то тепер – «наявність у діяннях ознак складу злочину». Для початку процедури імпичменту знадобиться 150 голосів (раніше – 226), для остаточного рішення – 300 (раніше – 338). Виключено норму про обов'язковий висновок Верховного Суду, що підтверджує наявність складу злочину в діяннях глави держави.

Нова версія Конституції захищає депутатів від репресій у стилі «пізнього Януковича». Надалі не можна буде позбавити нардепа повноважень «заднім числом», після прийняття присяги. Рішення ж про дострокове припинення повноважень парламентаря стає монопольним правом ВР (раніше це, в окремих випадках, могли робити й суди).

Спрощено процедуру формалізації більшості. Пропонується вважати парламентською коаліцією не спільноту фракцій, а спільноту депутатів кількістю не менше 226. Саме коаліція пропонує Президентові кандидатуру Прем'єра, а главі Кабміну – кандидатури членів уряду. Невходження депутата до фракції партії,

за списками якої він обирався, не приводить до втрати мандата.

Верховна Рада не «оголошує» (як раніше), а «впроваджує» надзвичайний стан, не «схвалює», а «приймає» рішення про використання Збройних сил. Тільки ВР створює, ліквідує та реорганізовує суди. Створює та ліквідує адміністративно-територіальні одиниці. Адміністративно-територіальний устрій визначається виключно законами.

Передбачається, що відтепер Кабмін буде відповідальним тільки перед ВР, а Президентові – лише підзвітний. Прем'єр наділяється правом клопотатися перед ВР про звільнення окремих членів уряду. Кабмін – правом призначати й звільняти (за поданням глави КМ) заступників міністрів, а також голів і заступників центральних органів влади.

Цікавий вигляд має схема децентралізації. З одного боку, ліквідовуються місцеві адміністрації, на зміну яким приходять «державні представництва». Органами виконавчої влади стають виконкоми місцевих рад, голови яких обираються з депутатів. Але при цьому «представництвам» відводяться функції не тільки нагляду за дотриманням законів і Конституції. Вони також будуть «координувати діяльність територіальних органів виконавчої влади», «координувати і спрямовувати роботу державних інспекцій на місцевому рівні». До того ж «здійснювати інші повноваження» (?). Складається враження, що за допомогою такої моделі, Президенту компенсують на місцях те, що в нього відібрали в центрі.

І на завершення ще кілька деталей.

Уточнено вимоги до кандидата в депутати. Відтепер для того, щоб балотуватися у ВР, необхідно не просто жити в країні останні п'ять років, а перебувати цей термін у громадянстві України. Скоєння злочину в минулому вже не є перешкодою для майбутнього депутатства. Не може балотуватися тільки той, хто безпосередньо в день виборів відбуває покарання за вчинення умисного особливо тяжкого злочину. Те саме стосується здобувача президентського звання.

Конституційовано Державне бюро розслідувань. Голова Служби зовнішньої розвідки автоматично стає членом Радбезу.

І останнє. Згідно з Перехідними положеннями, чергові місцеві вибори мають відбутися в останню неділю жовтня 2015 р.,

чергові парламентські – в останню неділю жовтня 2017 р., чергові президентські – в останню неділю березня 2019 р. (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/internal/nova-konstituciya-eskiz-nevidomogo-avtora-.html>)). – 2014. – 16.05).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання Голови Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності Конституції України (конституційності) Римському статуту Міжнародного кримінального суду, повідомляє УНН із посиланням на прес-службу КСУ.

Цей документ було підписано від імені України 20 січня 2000 р., а наразі він вноситься до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість.

Згідно з Регламентом Конституційного Суду України, конституційне подання передане наразі на вивчення в Секретаріат суду.

Нагадаємо, О. Турчинов запропонував ВР ратифікувати Римський статут.

Як повідомлялося, очільник Мін'юсту П. Петренко зазначив, що ратифікація Римського статуту дасть змогу Міжнародному кримінальному суду працювати в Україні з правом розгляду ряду видів справ. Зокрема, ідеться про злочини проти людяності.

Також П. Петренко сказав, що вважає, що після ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду можуть бути притягнені до відповідальності посадовці Росії, які давали вказівки вчиняти злочини в Криму.

Зазначимо, Україна зобов'язана ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду 1998 р. згідно з Угодою про асоціацію з ЄС і, як ідеться в підписаному в березні указі «Про підписання політичних положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», ці

зобов'язання будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України (*УНН* (http://www.unn.com.ua/uk/news/1345963-ksu-otrimav-podannya-o-turchinova-schodo-visnovku-por-vidpovidnist-konstitutsiyi-rimskomu-statutu-mks))). – 2014. – 23.05).

В новой Конституции Украины будет закреплён специальный статус русского языка. Об этом заявил Премьер-министр А. Яценюк в ходе круглого стола национального единства, передает Lb.ua.

«В рамках конституционных изменений мы обеспечим специальный статус для русского языка и для языков национальных меньшинств и предоставим регионам возможность самостоятельно развиваться в рамках единой страны», – подчеркнул он.

Кроме того, А. Яценюк заверил, что Кабмин не просто слышит юго-восточные регионы страны, но и готов сделать все возможное для того, чтобы провести реальные изменения и сделать Украина успешной страной.

Премьер отметил также, что обвинения в насаждении киевской власти в регионах являются необоснованными.

Стоит также отметить, что заседание круглого стола в Харькове открывал первый Президент Украины Л. Кравчук. Он заявил, что по итогам первой встречи «подготовили проект документа, который состоит из двух частей: о внесении изменений в Конституцию в части местного самоуправления и другие предложения относительно децентрализации власти по конкретным формулировкам».

После выступления А. Яценюка выступили представители Луганской области, которые заявили о необходимости прекратить «антитеррористическую операцию против собственного народа», урегулировать языковой вопрос и предоставить русскому языку статус второго государственного (*Главред* (<http://glavred.info/politika/yacenyuk-v-harkove-poobeschal-konstituciya-zakreplit-novyy-status-russkogo-yazyka-279798.html>). – 2014. – 17.05).

Процесс принятия новой Конституции должен быть публичным. Об этом во время III Всеукраинского круглого стола национального единства в среду, 21 мая, в Николаеве заявил Премьер-министр Украины А. Яценюк, сообщает департамент информации и коммуникаций с общественностью Секретариата КМУ.

«Конституция пишется не под человека и не под ситуацию. Конституция пишется под государство, нацию и будущее», – подчеркнул он.

А. Яценюк поприветствовал усилия парламента Украины в том, чтобы подготовить текст Конституции, «содержащий разные позиции», согласовать его и направить в Венецианскую комиссию: «Когда мы получим ответ Венецианской комиссии, мы должны продолжать работать в первую очередь в таком же формате, как мы работаем сейчас, – публичный диалог.

Должен быть публичный процесс принятия новой Конституции. Если кто-то из президентов, премьеров, председателей Верховной Рады или судей полагает, что Конституцию будут писать под него, то я напому пример предыдущего Президента – это плохо заканчивается» (*ForUm* (<http://for-ua.com/politics/2014/05/21/190326.html>). – 2014. – 21.05).

Прем'єр-міністр України А. Яценюк звернувся до Верховної Ради України завершити процес конституційних змін, який би передбачав децентралізацію влади, зміну Бюджетного й Податкового кодексів і позбавлення органів прокуратури функції

загального нагляду. Про це глава уряду сказав у Верховній Раді України 6 червня.

Він підкреслив, що відповіді на всі виклики всім інститутам української державної влади треба шукати спільно: «Ми повинні шукати політичні, економічні і безпекові відповіді».

Глава уряду підкреслив, що в політичній сфері уряд України чітко задекларував свою позицію щодо необхідності завершити процес конституційних змін: «У рамках змін до Конституції ми вважаємо, що влада повинна бути децентралізована. Ряд владних і фінансових повноважень повинні бути передані на регіони, щоб місцева влада, з одного боку, отримала важелі впливу, а з іншого – отримала всю повноту відповідальності.

Концентрація влади в одних руках чи в одних інститутах призводить або до диктатури, або до втечі в Росію».

Глава уряду звернувся до парламенту з тим, щоб завершити процес конституційних змін, який би передбачав три елементи: «децентралізація влади й передача влади від центральних органів державної виконавчої влади на місця; зміна Бюджетного і Податкового кодексів і надання економічних стимулів для регіонів щодо залучення інвестицій, збільшення кількості робочих місць і відповідальності перед людьми; позбавлення органів прокуратури функції так званого загального нагляду, яка є одним з найбільш корумпованих елементів чинної правоохоронної системи».

А. Яценюк також наголосив на необхідності завершення судової реформи: «На жаль, законопроект, ухвалений парламентом, відрізняється від законопроекту, який був запропонований урядом щодо люстрації судової системи. І сумнівність цієї люстрації зараз очевидна. Саме тому ми також звертаємось до парламенту з тим, щоб зробити все для очистки судової системи від корупції, яка там є до сьогодні».

Ще одне спільне завдання влади, за словами глави уряду, – реальна боротьба з корупцією. Він зазначив, що на верхніх ешелонах вдалося розрушити піраміду корупції, «де збирали з самого низу і несли на самий верх». Але залишається в середній і нижній ланці.

Він звернувся до парламенту в рамках спільної роботи з боротьби з корупцією прийняти рішення щодо заснування Національного антикорупційного бюро та подальшої дерегуляції: «Зроблені серйозні кроки щодо зменшення кількості дозволів вдвічі. Але поки що це косметичний ремонт. Внизу як брали гроші, так і беруть. Хабарі як носили, так і носять. Ставки як були внизу, так і є.

Тому в рамках нашої реформи по боротьбі з корупцією завдання номер один – Національне антикорупційне бюро, внесення змін до закону України про міліцію, нова редакція закону про прокуратуру і політична відповідальність всіх політичних сил, які запропонували своїх кандидатів як в уряд, в центральні органи влади, так і на місця.

Без посадок нічого не вийде. Народ повинен побачити, що за скоєння злочину є відповідальність. Пустими словами нікого не переконаєш» (*Перший національний* (<http://1tv.com.ua/uk/specialnews/2014/06/06/35144>). – 2014. – 6.06).

Шістдесят один відсоток громадян України хотіли б, щоб нова редакція Конституції була визначена на референдумі, згідно з інтернет-опитуванням TNS-Україна.

Лише 13 % згодні, щоб зміни до Конституції вносила винятково Верховна Рада, 12 % хотіли б, щоб їх вносили спеціальні конституційні збори.

При цьому щодо повноважень Президента думки розділилися й домінантного погляду немає. Так, 30 % респондентів вважають, що Президент повинен бути головою уряду й брати на себе всю повноту відповідальності за внутрішню й зовнішню політику.

Ще 31 % виступає за те, що Президент повинен розділити владу з Прем'єр-міністром, якого затверджує парламент.

Роль Президента в тому, що він – символ нації без владних повноважень, бачать 22 % респондентів.

Дев'ять відсотків вважають, що Президент узагалі не потрібен.

Прихильники сильної президентської влади живуть переважно на Півдні України.

Дослідження проводилося в Інтернеті серед користувачів 18–55 років у два етапи: 1–7 березня й 14–18 квітня цього року. Вибіркова сукупність – 1 тис. респондентів. Вибірка репрезентативна по регіонах і статевовіковій структурі для міст 50 тис.+ (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/15/7025464>). – 2014. – 15.05).

Україні потрібна реформа Конституції, а потім – вибори до Верховної Ради. Таку думку висловив президент Польщі Б. Коморовський, передає УНН із посиланням на Польське радіо.

Важливою декларацією назвав президент Польщі Б. Коморовський слова Президента України П. Порошенка про вірність європейському вектору інтеграції та прагнення стати повноправним членом ЄС.

Польський політик заявив, що Варшава підтримуватиме Київ на шляху до швидкого підписання другої частини Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Б. Коморовський не виключає, що Україна матиме труднощі з запровадженням приписів Угоди, але Брюссель у цьому випадку має бути еластичним і прислухатися до голосу української влади.

Президент Польщі наголосив також на важливості проведення конституційної реформи в Україні – вона має стати ключем для всіх інших реформ. «Без змін у Конституції неможливо реалізувати того, до чого Польща послідовно переконує Україну і в чому допомагає. Маю на увазі реформу місцевого самоврядування. Зміни в Основному законі України мають бути ефектом зусиль різних політичних середовищ, про це зрештою говорив і П. Порошенко, згадуючи про потребу створення фронту національної єдності», – зазначив він.

Б. Коморовський окремо підкреслив, що має сенс розпочати реформи й змінити Конституцію, а вже потім проводити вибори до Верховної Ради. «Послідовність подій може бути такою: спершу вибори до парламенту, потім конституційна реформа, потім – інші реформи. Але для України більш привабливим може стати інше вирішення: спершу реформа

Конституції, потім – системні перетворення, а вже тоді вибори до парламенту», – заявив він.

Під час перебування в Києві президент Б. Коморовський вшанував пам'ять загиблих з «Небесної сотні», поклавши квіти під хрестом, встановленим на вул. Інститутській (*Economy&Finance* (<http://www.ecnfi.com/index.php/toloka-novyn/15891>)). – 2014. – 8.06).

Компартия Украины выступает за немедленное внесение изменений в Конституцию, заявил на пресс-конференции в Берлине лидер КПУ П. Симоненко.

«Необходимо сформулировать и немедленно рассмотреть в парламенте Украины изменения в Конституцию в контексте перехода страны к парламентской республике, децентрализации власти и борьбы с коррупцией, прежде всего в судебных органах власти. Мы, коммунисты, предлагаем выборность судей как механизм защиты от коррупции в судебной системе. Также мы предлагаем Украине для того, чтобы сохранить территориальную целостность, федеративный принцип организации Украины и предоставление гражданам страны права все важнейшие вопросы решать на референдуме», – цитирует П. Симоненко пресс-служба КПУ.

П. Симоненко также отметил, что Компартия выступает категорически против того положения вещей, когда украинские вопросы решаются в Вашингтоне, Брюсселе или Москве.

Народные депутаты ожидают получить заключение Венецианской комиссии по проекту изменений в Основной закон Украины в середине июня, сообщил ранее народный депутат от фракции Партии регионов В. Новинский. Созданная Верховной Радой специальная комиссия разработала и передала 15 мая в Венецианскую комиссию несколько вариантов изменений в Конституцию (*RIAN новости* (<http://rian.com.ua/politics/20140527/350892571.html>)). – 2014. – 28.05).

Лідер УДАРу В. Кличко 20 травня на засідання парламенту заявив про

неприпустимість «проштовхувати» будь-які проекти Конституції, навіть урядовий. Про це повідомляє УНІАН.

Він зазначив, що «тим більше за спиною суспільства» не потрібно цього робити.

В. Кличко наголосив на тому, що над проектом Конституції мають працювати фахівці з усіх регіонів України. І «тільки тоді вона буде працювати на все суспільство».

Він упевнений, що в новій Конституції «не можна допустити концентрації влади в чийось руках». За його словами, передача «функцій президента Прем'єр-міністру не вирішить питання ефективності влади».

В. Кличко наголосив, що потрібен баланс повноважень Президента й Прем'єра, як це є у Франції, Польщі та в ряді інших країн (*Newsru* (<http://www.newsru.ua/ukraine/20may2014/klichprotivref.html>)). – 2014. – 20.05).

Партия регионов заявила, что поддержит проведение досрочных выборов в парламент после завершения конституционной реформы действующим составом Верховной Рады. Об этом сообщает пресс-служба партии со ссылкой на депутата В. Новинского.

«Верховная Рада Украины должна завершить свою роль по деэскалации напряженности в стране путем внесения изменений в Конституцию, в основе которой будет заложена децентрализация власти, и только после этого пойти на перевыборы по новым правилам», – отметил В. Новинский.

Он также считает, что власть должна обеспечить право граждан Юга и Востока Украины на свободное волеизъявление и участие в выборах (*LB.ua* (http://lb.ua/news/2014/05/27/267914_pr_podderzhit_perevibori_radi_posle.html)). – 2014. – 27.05).

Для проведення парламентських перевиборів у Верховній Раді потрібно спочатку ухвалити зміни до Конституції України. Про це під час погоджувальної ради Верховної Ради України сказав керівник фракції Партії регіонів О. Єфремов, передає кореспондент УНН.

«На мою думку, треба ще обговорювати питання дострокових парламентських перевиборів, у яких найбільше зацікавлений український Президент. Але розглядати це питання без внесення змін до Конституції є нелогічним. Про ці зміни три місяці тому говорили і представники “Батьківщини”, “Свободи”, УДАРу, ми в тому числі, а зараз до цього питання все менше повертаємося, – сказав О. Єфремов. – Не вирішивши питання внесення змін до Конституції, нелогічно говорити про перевибори, адже нам доведеться знову проводити перевибори після того, як будуть внесені зміни до Конституції» (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1349897-dopoki-ne-bude-zmin-do-konstitutsiyi-ne-potribno-parlamentskikh-perevivoriv-o-yefremov>)). – 2014. – 2.06).

Лидер фракції Партії регіонів А. Єфремов виступає за проведення конституційної реформи по децентралізації влади і рішення мовного питання в Україні.

В ході І Всеукраїнського круглого столу національного єдинства в Києві він відзначив, що Партія регіонів настає на децентралізації влади або закріпленні в конституційній реформі федералізації без права виходу регіону з складу України. «Провести конституційну реформу. Ми декілька місяців говоримо про конституційну реформу, а що ми зробили для того, щоб провести цю конституційну реформу... Ми її розписали, в основу повинно бути закладено: не хочемо федералізацію – принцип децентралізації або федералізація без права виходу», – сказав А. Єфремов.

В той же час він відзначив, що не можна уникати рішення мовного питання. «Багато людей є на Сході України, які вважають, що ця проблема є», – сказав політик.

Він також висловив обурення тим, що влада не займається розв'язанням криміногенної ситуації на Сході України. «Возникає ще один серйозніший питання – це криміногенна ситуація. Чому влада не займається рішенням цієї проблеми. Я розмовляв з Луганськом. Да, там...

серйозніші проблеми є», – заявив А. Єфремов.

Він також заявив, що влада повинна дати гарантії вирішувати спірні питання за столом переговорів. «Дати гарантії в рішення спірних питань, що вони будуть вирішуватися за столом переговорів», – сказав А. Єфремов (*Версії* (<http://versii.com/news/303648>)). – 2014. – 15.05).

Представитель Венеціанської комісії Панос Какавіатос, пояснив процедуру узгодження нової Конституції України.

– В чому роль Венеціанської комісії в процесі зміни Конституції України?

– Венеціанська комісія, яка має ще і друге ім'я – Комісія за демократію через право, була створена в 1990 р. Після падіння Берлінської стіни виникла потреба в тому, щоб експерти по конституційному праву давали оцінку новоствореним країнам і змінам в їх праві на шлях до демократії. І в цьому був *raison d'être* створення Венеціанської комісії при Раді Європи.

– А що станеться, якщо Венеціанська комісія не схвалить деякі з змін до Конституції України? У кого тут останнє слово, у Верховної ради або у комісії?

– Венеціанська комісія приймає рішення тільки на основі консенсусу. Її роль – надавати правові поради. Зазвичай це відбувається так: країна запитує думку комісії по питанню її Конституції, як в разі з Україною, ми формуємо робочу групу, вона вивчає наданий документ. Як правило, ця робоча група організує візит в країну. Я не знаю, чи в даному випадку саме так, але це звичайна практика.

Робоча група їде в країну, обговорює зміни з представниками влади, суспільства і іншими зацікавленими сторонами процесу, і це відбувається до того, як комісія оголошує остаточний вердикт. Я не впевнений, чи саме так буде відбуватися з українською Конституцією, але процедура звичайно така. Переговори тут грають дуже

важную роль, и только после них пленарная сессия выносит свое решение. Представитель Украины в Венецианской комиссии не будет иметь права голоса при этом решении, чтобы сохранить объективность заключения. То есть если выносятся мнение по конституционному вопросу в Хорватии, например, то тогда хорватский делегат не имеет права принимать участие в голосовании.

– Когда можно ожидать заключения от Венецианской комиссии по Конституции Украины?

– Я думаю, если все пойдет хорошо, то это случится на следующей пленарной сессии. 99-я сессия пройдет 13 и 14 июня, то есть в субботу, 14 июня мы сможем вынести свое заключение.

– А после этого будет назначено голосование по Конституции в Украине?

– А этого я уже не знаю, наша роль – только выносить свое суждение и давать правовые советы. Что страна будет делать с этим мнением и этими советами, не наше дело. Наша роль – как у независимого think-tank – только давать советы и консультации. Конечно, наше мнение довольно важно, и обычно его уважают, потому что только у нас есть такой большой опыт работы с конституционным правом.

– Все страны – члены Совета Европы входят в конституционную комиссию или там только отдельные страны?

– Нет, все 47 членов Совета Европы, в том числе и Россия, имеют по делегату в комиссии. Плюс к этому есть 12 дополнительных стран: Алжир, Чили, Израиль, Бразилия, Казахстан и еще несколько. Это те страны, которые тоже могут обращаться за правовой помощью. Так что мы часть Совета Европы, но включаем и другие страны (*Главное (<http://glavnoe.ua/news/n177644>). – 2014. – 24.05*).

Глава миссии Совета Европы в Украине В. Ристовски во время совместной встречи с вице-премьер-министром Украины, министром регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства В. Гройсманом и директором Центра экспертизы реформ местного самоуправления СЕ

Д. Попеску отметил, что вопрос децентрализации власти в Украине является приоритетным в повестке дня СЕ, сообщает ПрессОрг <http://pressorg24.com> со ссылкой на пресс-службу Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

По сообщению, встреча была посвящена вопросу реформирования местного самоуправления и децентрализации власти в Украине присвоен высокий уровень приоритетности в Совете Европы.

«Вы получите полную поддержку реформ местного самоуправления. Вопросы децентрализации стоят приоритетными в повестке дня Совета Европы и лично господина Генерального секретаря. И я, как глава миссии Совета Европы, использую все возможности для того, чтобы этот вопрос был решен положительно», – подчеркнул В. Ристовски.

В свою очередь В. Гройсман отметил важность принятия изменений в Конституцию Украины в части децентрализации власти и местного самоуправления, которые подтверждают неотвратимость процессов реформирования.

«Мы, конечно, можем говорить об отдельном законодательстве, которое можно разработать и принять парламентским большинством, но мы понимаем, что это будет неэффективно – ведь его смогут изменить в любой момент. Я считаю, что ключевую позицию, которая заключается в неотвратимости изменений, нам нужно закрепить в Конституции. Мне важно, чтобы мы объединились с нашими европейскими партнерами в проведении этих изменений. Важно, чтобы в этом году мы приняли все законодательство комплексно», – подчеркнул вице-премьер-министр.

В свою очередь Д. Попеску, который находится в Киеве с долговременной миссией консультационной поддержки органам власти в вопросах децентрализации и реформы местного самоуправления, предложил помощь во внедрении законов по реформе, в частности, о сотрудничестве и добровольном объединении территориальных общин после принятия этих законов Верховной Радой Украины.

«Для имплементации этого законодательства необходимы, в частности, координаторы в

регионах, для которых должны быть проведены тренинги. Мы можем привести примеры, предоставить методологию – как внедрять этот проект», – отметил представитель генерального секретариата Совета Европы.

Также во время встречи участники обсудили решение в Украине языкового вопроса и перспектив закрепления в Конституции возможности использования региональных языков в разных регионах страны (*ПрогрессОПГ (<http://pressorg24.com/news?id=51773>). – 2014. – 13.06*).

В. Медведчук считает провальным конституционный процесс, на который изначально украинцы возлагали большие надежды. К такому выводу политик пришел, проанализировав документы по изменению Основного закона страны.

«Проект нового Основного закона, который на протяжении длительного времени являлся предметом горячих споров украинских политиков, обещает стать сюрпризом и для рядовых украинцев, и для народных депутатов. Вместо проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» народным избранникам раздали Сравнительную таблицу. Но главная интрига последних месяцев так и осталась нераскрытой: до сих пор достоверно неизвестно, кто именно является автором наработанных изменений», – написал В. Медведчук.

Политик отметил, что за все годы независимости в демократической и правовой Украине граждане не имели возможности непосредственно участвовать в принятии Конституции, зато активно обсуждали предлагаемые изменения и наработки. «Новая власть, несмотря на все заверения в демократичности, не допустила украинцев даже до обсуждения Основного закона. Украинскому народу предлагают жить по Конституции неизвестного автора, принятой без широкого обсуждения, зато... согласованной в Венецианской комиссии», – подчеркнул лидер «Украинского выбора».

По мнению политика, даже поверхностное изучение предложенных материалов позволяет

сделать вывод, что власть имущие опять обманули своих граждан. Во-первых, в новой редакции Конституции депутатам гарантирована депутатская неприкосновенность. Во-вторых, авторы изменений отказались от идеи введения императивного манданта. В-третьих, децентрализация власти, о которой столько говорили в Киеве, – не более чем очередная декларация.

«Основные изменения в новом проекте Конституции коснулись преимущественно распределения полномочий ВР и президента. Тему всеукраинского и местного референдумов практически оставили без внимания. Народовластие оказалось вне зоны интересов авторов законопроекта, а это значит, что представители новой власти не готовы делегировать гражданам право управлять страной посредством народного волеизъявления», – резюмировал В. Медведчук (*ForUm (<http://for-ua.com/ukraine/2014/05/27/120703.html>). – 2014. – 27.05*).

Новая Конституция Украины должна быть принята путем всенародного референдума и усилить гарантии прав человека и гражданина до уровня европейских стандартов.

Такое мнение во время пресс-конференции высказали члены Организационного комитета по проведению всенародного референдума по утверждению новой редакции Конституции.

«Мы считаем, что выход из кризиса – это принятие новой редакции Конституции, чтобы окончательно поставить точку в вопросе конституционного устройства страны, прав и свобод граждан, касающиеся контроля над властью, и участие каждого человека в делах государства. Чтобы никто, кроме нас, граждан, не мог за нас решать судьбу страны о присоединении или неприсоединении к военно-политическим блокам или о вступлении в иные надгосударственные структуры», – отметила председатель оргкомитета гражданской инициативы «За народную Конституцию» Л. Супрун.

Супрун считает, что новый текст Конституции должен быть принят исключительно на

конституційному всенародному референдумі, «поскольку только конституционным референдумом можно подтвердить единство страны и неприкосновенность границ, дать ответ на вопросы, касающиеся территориальной целостности государства – и на востоке, и на юге».

Бывший председатель Конституционного Суда Украины В. Пшеничный в свою очередь подчеркнул, что «только путем внесения изменений в Конституцию можно упростить, оптимизировать и демократизировать судебную систему».

«Народная Конституция должна навсегда решить проблемы правосудия, президента Украины и исполнительную власть навсегда отстранить от влияния на судей, прекратить практику назначения судей бессрочно», – добавил В. Пшеничный.

Экс-председатель Верховной Рады А. Мороз убежден, что основными принципами будущей Конституции должны стать ликвидация областных и районных администраций, а также усиление органов местного самоуправления.

«Украина утвердится как целостное унитарное государство, в пределах границ определенных действующей Конституцией, с развитым местным самоуправлением, без федерализации ... Во-вторых, устанавливается парламентско-президентская форма правления европейского типа, ликвидируются администрации, исполнительная власть осуществляется исполкомами соответствующих советов, создаются все возможности для полноценного самоуправления», – пояснил он.

Также, по словам А.Мороза, предлагается, чтобы «русский язык получил статус официального, и все языки в стране получили гарантии развития со стороны государства; следующий президент и депутаты избирались на 4 года, причем с ограничением – два раза подряд, не более, и депутаты в том числе» (*Главед* (<http://glavred.info/politika/novaya-konstituciya-ukrainy-dolzha-byt-prinyata-putem-vsennarodnogo-referenduma-280885.html>). – 2014. – 28.05).

Текст новой редакции Конституции на 99,9 % составлен с учетом требований украинцев и с учетом мнений и наработок

общественности за предыдущие несколько лет: общественных организаций, профильных научно-исследовательских институтов, юристов экспертов в области права и т. п. Над проектом работало свыше 100 специалистов, в том числе профильные ученые НАН Украины. Изменения вносятся всего примерно в 10% основных положений действующей Конституции (образца 2004 г.). Об этом 28 мая 2014 г. на пресс-конференции заявили представители организационного комитета по проведению всенародного референдума «За народную Конституцию!». В частности проект новой Конституции презентовали Л. Супрун, глава оргкомитета гражданской инициативы «За народную Конституцию!», доктор экономических наук; А. Мороз, экс-спикер Верховной Рады Украины; Л. Каденюк, Герой Украины, кандидат технических наук; В. Пшеничный, экс-глава Конституционного Суда Украины; А. Антонюк, председатель федерации работодателей Киева; П. Викнянский, лидер Всеукраинской молодежной общественной организации «Студенческая республика».

По словам А. Мороза, в ближайшие дни с текстом Конституции общественность сможет ознакомиться на сайте www.suprun.ua. Он назвал основные принципы, на которых базируется новая Конституция Украины:

– Украина – это целостное унитарное государство с самостоятельным местным самоуправлением без возможности инициации каких-либо процессов по федерализации страны;

– парламентско-президентская форма правления с учетом практики европейских государств;

– децентрализация власти: ликвидация госадминистраций, образование при местном самоуправлении исполкомов, с правами региональной общественности устанавливать контроль над местной властью и не допускать коррупцию;

– статус государственного получает только украинский язык, русскому дается статус официального;

– упрощение работы судебной системы, отмена практики бессрочного назначения судей

на должности, исключение вмешательства других ветвей власти в работу судов;

– Президент Украины (за исключением новоизбранного) и парламент избираются на 4 года. И нардепы и Президент НЕ могут избираться более чем два срока. Выборы в Верховную Раду Украины могут проходить только по открытым партийным спискам (без мажоритарки);

– снятие неприкосновенности с депутатов и судей с учетом практики Евросоюза;

– вносить изменения в Конституцию Украины можно будет только через Всеукраинские сборы с участием местных советов всех уровней;

– ВАЖНО. За Президентом сохраняются полномочия главнокомандующего ВСУ. Что, безусловно, необходимо в условиях постоянной агрессии против Украины со стороны России.

По мнению Л. Супрун, принятие на народном референдуме новой Конституции позволит изменить всю систему власти под потребности граждан, а не под аппетиты того или иного Президента. А также позволит провести досрочные парламентские выборы и выборы в местные советы на основе стабильной политической системы, с учетом требований народа и без постоянной чехарды с изменениями закона о выборах под чьи-то партийные цели. Она призвала общественность принять активное участие в обсуждении новой Конституции для вынесения ее на референдум. По ее словам, на сайте www.surgun.ua в онлайн доступе общественности будет предоставлена возможность направлять свои комментарии и пожелания по поводу изменений в проект Конституции. Также на сайте будет дана информация о том, где и в каких офисах организационного комитета активисты смогут приобщиться к созданию нового Основного закона Украины. А. Мороз спрогнозировал, что Референдум по принятию новой Конституции можно будет провести уже в сентябре 2014 г. (*Багнет* (<http://www.bagnet.org/news/politics/239903>). – 2014. – 28.05).

Вопрос о том, по какой системе проводить парламентские выборы, не стоит, ведь

Конституцией предусмотрена исключительно пропорциональная избирательная система. Об этом сегодня в кулуарах ВР заявил народный депутат, ударовец П. Розенко, передает корреспондент ПрессОрг <http://pressorg24.com>.

«У нас в Конституции Украины, по которой мы сейчас действуем, четко написано, что выборы в Верховную Раду должны проходиться по пропорциональной избирательной системе. То есть вопрос по системе уже не стоит», – отметил нардеп.

При этом он подчеркнул, что есть вопросы, как в рамках пропорциональной системы открыть списки и сделать эту систему открытой, более понятной за граждан Украины.

«Надо менять закон о выборах, согласно которому у нас действует пропорционально-мажоритарная система. Это вопрос технологий и его можно было бы решить», – сказал П. Розенко.

«Никакой мажоритарной системы согласно нашей Конституции быть не может», – подчеркнул он (*ПрессОрг* (<http://pressorg24.com/news?id=46938>). – 2014. – 29.05).

Как сообщает российское интернет-издание ИА REGNUM, 16 мая был опубликован текст Конституции ДНР. По информации издания, основной закон республики предусматривает действие на ее территории двух государственных языков – украинского и русского. В незаконно провозглашенной ДНР предполагается установить первенство православия над другими религиями. Также согласно документу, республика может быть присоединена к другому государству. В этом случае ДНР становится его равноправным субъектом. Статус республики при этом определяется договором между этим государством и ДНР.

«Конституция Донецкой народной республики – это временная Конституция», – заявил на учредительном съезде общественного движения «Партия Новороссия» лидер движения, лидер Народного ополчения Донбасса, «народный губернатор» Донецкой области П. Губарев, передает корреспондент ИА REGNUM.

П. Губарев признался, что ему известно о том, что из новой Конституции ДНР убрали право территориальных громад выступать в качестве источника власти. «Мне это известно. Я надеюсь, мы доживем до выборов, выберем нормальный парламент, который примет новую Конституцию. Как политическая сила (общественное движение «Партия Новороссия»), мы уже сегодня начнем дискуссию по вопросу Конституции. Мы будем отстаивать, чтобы Конституция была народной и чтобы права громад составляли основу демократии и народовластия», – отметил он.

«Я в правительство не вошел. Когда формировалось правительство, я был в тюрьме. После тюрьмы мне очень сложно было вникнуть во все эти процессы. Поэтому именно правительству надо задать вопрос: почему из новой Конституции ДНР убрали право территориальных громад выступать единственным источником власти? Я знаю, что проектов Конституции ДНР было очень много. Мы обсуждали их», – сказал П. Губарев (*ИА REGNUM* (<http://www.regnum.ru/news/polit/1805711.html#ixzz32nwy3irm>). – 2014. – 23.05).

Донецкая и Луганская народные республики в ближайшее время примут общую конституцию и создадут общие правительство и парламент, заявил на брифинге в Донецке депутат Верховной Рады Украины, лидер движения «Юго-Восток» О. Царев.

«В ближайшее время будут приняты конституция, будет формироваться парламент и правительство союзного государства ДНР и ЛНР», – заявил О. Царев. – ...Я думаю, нынешние границы Новороссии пока не окончательные. Разговор о столице будем вести, когда они определятся»

Напомним, Киев после выборов президента страны возобновил карательную операцию против ополченцев на востоке страны, где 11 мая были проведены референдумы.

По их итогам население Донецкой и Луганской республик провозгласило суверенитет.

24 мая на съезде Донецкая и Луганская народные республики подписали договор о создании Союза народных республик – Новороссии.

Ранее глава Луганской республики заявил, что ДНР и ЛНР не объединились, а создали союз двух независимых республик. Управляться союз будет специальным советом, в который войдут по три представителя каждой республики (*Взгляд* (<http://vz.ru/news/2014/6/12/691029.html>). – 2014. – 12.06).

У рамках серії експертних зустрічей «Програма реформ України», започаткованої Офісом зв'язку українських аналітичних центрів у Брюсселі, в офісі Ради Європи в Брюсселі відбулась експертна дискусія з конституційної реформи в Україні. Учасниками дискусії стали представники аналітичних центрів, чиновники Європейського Союзу та НАТО, дипломати країн ЄС, журналісти українських та брюссельських видань.

Днем раніше ця дискусія була проведена в Берліні, у співпраці з німецькими партнерами (GIZ, Democracy Reporting International та німецьким офісом European Council on Foreign Relations).

Звіти та детальні експертні пропозиції щодо тексту нової Конституції України були направлені Венеціанській комісії Ради Європи.

Голова Брюссельського офісу Ради Європи, посол Торбйорн Фройснес зазначив, що тема зустрічі є дуже важливою для майбутнього України, і це питання привертає особливу увагу міжнародної спільноти. Т. Фройснес зазначив, що наша сьогоднішня зустріч співпала з зустріччю міністрів закордонних справ країн – членів Ради Європи (РЄ), яка зараз проходить у Відні, і де також відбудеться неформальна зустріч з обговорення українських питань. Останні два десятиріччя Рада Європи підтримувала демократичні перетворення в перехідних країнах, включаючи Україну. РЄ виступає за чіткий поділ повноважень між виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади. Експерти Венеціанської комісії відіграють провідну роль у співпраці

з Україною з питання надання експертної допомоги. 16 квітня 2014 р. Комітет Міністрів Ради Європи (КМ) підтвердив свою підтримку ініціативам, започаткованим новим українським керівництвом, які направлені, зокрема, на консолідацію функціонування демократичних інститутів, захист прав людини і верховенства права та зміцнення співпраці з міжнародними організаціями.

Комітет Міністрів схвалює візит Венеціанської комісії до України в квітні 2014р., у рамках якого були проведені консультації з українським керівництвом щодо вдосконалення процесу конституційної реформи.

Посол також нагадав про заяву Генерального секретаря РЄ Т. Ягланда 17 квітня 2014 р., якою він привітав досягнення женецьких домовленостей по Україні. Свою готовність надати Україні експертну допомогу Генеральний секретар повторив нещодавно на прес-конференції на початку травня. РЄ буде надавати підтримку з проведення конституційної реформи, з проведення чесних президентських виборів та підготовки відповідного законодавства з проведення парламентських виборів.

Модератор дискусії О. Пристайко, голова Офісу зв'язку українських аналітичних центрів в Брюсселі, поінформувала учасників дискусії, що Офіс започаткував серію експертних дискусій по Україні і питання конституційної будівлі стали першими, яким Офіс вирішив приділити увагу. Вона коротко представила процеси з підготовки нової конституції, які наразі відбуваються в Україні. В Україні працює Тимчасова парламентська комісія з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. Експертне середовище України бере активну участь у конституційному процесі. Вона доповіла про роботу трьох груп експертів, які працювали над окремими частинами Конституції (державні органи, питання місцевого самоврядування, прокуратура та судова система) і представили результати своєї роботи 15 квітня Парламентській комісії. Вона зазначила, що обидва українські доповідачі на зустрічі приймали і очолювали роботу цих груп

і представлятимуть ці результати протягом зустрічі. Ця дискусія надає можливість всім, хто займається питаннями України в Брюсселі, або цікавиться розвитком країни, детально ознайомитися з важливими процесами конституційної реформи.

Доповідачі виступали з презентаціями, які були розіслані учасникам дискусії, інститутам ЄС, НАТО, дипломатичних представництв країн-членів ЄС та дослідним центрам.

І. Коліушко, голова Ради Центру політико-правових реформ, на початку свого виступу підкреслив, що для України дуже важливою є підтримка постійних партнерських і ділових стосунків з європейськими партнерами, адже їх експертиза може в багато чому покращити процес реформування країни. Він зазначив, що необхідність конституційної реформи стала наявною не лише як результат недавньої революції, але є фактом, який експерти і політики обговорюють вже протягом багатьох років. Робота з цього питання посилилася у 2010 р., коли Конституційний Суд України під величезним тиском Президента В. Януковича дозволив ухвалити зміни в положення Конституції у спосіб, який значною мірою підірвало її легітимність. Він нагадав, що Парламентська асамблея Ради Європи у своїй Резолюції у грудні 2010р. рекомендувала Україні повернути легітимність Конституції і виправити ці порушення. Таким чином, поточний процес має на меті виправити помилки у тих розділах, де це критично необхідно. За словами фахівця, необхідно звернути увагу на такі питання як: децентралізації влади та проблеми із самоврядуванням; судова система і необхідність стандартизувати її відповідно до європейських стандартів; положення щодо функціонування виконавчої влади в Україні. Він підкреслив, що існує консенсус між експертами та політиками в Україні щодо збереження існуючої форми правління (президентсько-парламентська), але необхідне її вдосконалення. Також планується посилити роль Конституційного Суду та принципів, за якими він формується і регулюється.

На думку А. Ткачука, директора Інституту громадянського суспільства та радника віце-прем'єр-міністра України, децентралізація влади є необхідним елементом реформування країни. Попередні спроби децентралізації уряду і поділу повноважень між регіональними та міськими радами не мали результату.

Росія наполягає на тому, що Україна повинна йти шляхом федералізації, будучи багатонаціональною державою із регіональними відмінностями. Проте Україна є однією з найбільш мононаціональних держав Європи – 82 % населення становлять українці. Є лише два регіони – Луганська і Донецька області, де кількість етнічних українців нижче середнього рівня решти частини країни, але все ж більше половини. Тільки в Криму українці перебувають у меншості. Головна проблема, що ускладнює децентралізацію в Україні, є її територіально-адміністративний поділ. Він підкреслив, що функції місцевих та обласних державних адміністрацій мають бути детально розподілені. Також із 490 районів, що існують на сьогодні, їх кількість повинна бути зменшена в чотири рази, число муніципалітетів – у вісім разів. Він зазначив, що вся підготовча робота була зроблена і консенсус серед політиків, експертів і представників місцевого самоврядування про те, як здійснити ці зміни, був досягнутий. Лише Комуністична партія і Партія регіонів не бажали проводити цю роботу і суттєво гальмували цей процес.

Б. Гертруда, керівник напряму з питань України Європейської служби зовнішніх справ (ЄСЗС), наголосив на тому, що питання конституційної реформи мають вирішуватися в Україні і самою Україною, як суверенною державою. ЄСЗС закликає Україну звернутися до відповідних експертів з Ради Європи та Венеціанської комісії, вітає вже вжиті урядом України кроки і закликає створити широкий національний діалог з цього питання, щоб завершити цей процес до вересня 2014 р. Він також наголосив на необхідності ратифікації Україною Римського Статуту.

Під час дискусії доповідачі відповіли на питання аудиторії, які, зокрема, торкалися різниці федералізації та децентралізації, можливості проведення всеукраїнського референдуму щодо державного устрою України, наступних кроків з конституційного процесу, часових рамок прийняття нової конституції, ставлення основних кандидатів на виборах Президента до конституційного процесу і їхньої підтримки зміни Конституції.

Завершуючи дискусію, О. Пристайко подякувала Брюссельському Офісу Ради Європи за можливість проведення заходу, а також запросила учасників дискусії взяти участь у наступних експертних дискусіях Офісу в Брюсселі в рамках серії «Програма реформ України» (*ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/yevropeiska-intehratsiia/1690-v-briusseli-vidbulas-ekspertna-dyskusii-z-konstytutsiinoi-reformy-v-ukraini.html>)*). – 2014. – 21.05).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Науковці-конституціоналісти та громадські експерти адресували Президенту та Верховній Раді України звернення щодо конституційної реформи

Подаємо текст звернення:

Створена Верховною Радою України Тимчасова спеціальна комісія з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України виявилася неспроможною виконати своє завдання та підготувати зміни до Конституції України.

Головні причини цього: закритість процесу проведення конституційної реформи від суспільства, формування комісії виключно з числа народних депутатів України та в черговий раз намагання політиків скористатися результатами конституційної реформи у своїх власних політичних інтересах.

За два з половиною місяці Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України, отримавши пропозиції від науковців-конституціоналістів та громадських експертів, не організувала навіть їх публічного обговорення. Замість цього було прийнято рішення про направлення до Венеціанської комісії невідомого суспільству документу, що містить пропозиції щодо зміни Конституції України.

У зв'язку з цим, ми, науковці-конституціоналісти та громадські експерти, ініціюємо проведення публічного обговорення конституційної реформи в інтересах суспільства. Нами підготовлено законопроект про внесення змін до Конституції, виходячи з інтересів людини та суспільства.

Пропонуємо:

1. Верховній Раді України ліквідувати Тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України.

2. Президенту України, Верховній Раді України створити Конституційну комісію, більшість членів якої мають представляти незалежне наукове та експертне середовище.

Діяльність Конституційної комісії має здійснюватися на принципах колегіальності, прозорості, відкритості та гласності, незалежності у прийнятті рішень, атакожна засадах професіоналізму і науковості. Доручити Конституційній комісії у місячний термін підготувати на основі напрацювань науковців-конституціоналістів та громадських експертів законопроект про внесення змін до Конституції України, який вирішить три питання: унеможливлення узурпації влади та встановлення механізмів ефективної співпраці між вищими органами влади; проведення децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування; забезпечення незалежності суддів.

3. Закликаємо громадянське суспільство активно включитися в процес публічного обговорення необхідних конституційних змін, зокрема на круглий стіл 12, 19, 26 червня в м. Києві.

Звернення підписали:

Василенко В.А.

Професор Національного університету «Києво-Могилянська академія», д.ю.н.

Головатий С.П.

Член Міжнародної асоціації конституційного права, д.ю.н.

Ключковський Ю.Б.

Президент Інституту виборчого права

Кириченко Ю.М.

Керівник проектів з конституційного права
Центру політико-правових реформ

Когут І.О.

Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Козюбра М.І.

Завідувач кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія», д.ю.н.

Коліушко І.Б.

Голова правління громадської організації
Центр політико-правових реформ

Конончук С.Г.

Керівник політичних програм Українського незалежного центру політичних досліджень

Мелешевич А.А.

Декан факультету правничих наук
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Мусіяка В.Л.

Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, к.ю.н., професор

Сироїд О.

Директор Правничої фундації

Ткачук А.Ф.

Директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства

Орловський О.С.

Директор Програмної ініціативи «Демократична практика» МФ «Відродження», к.ю.н. (*Galinfo* (<http://galinfo.com.ua/news/164511.html>). – 2014. – 10.06).

В. Мусіяка, экс-вице-спікер Верховної Ради, кандидат юридических наук

Україне угрожає диктатура, пока єсть різниця між «живою» і написаною Конституцією

В українському суспільстві ще немає розуміння, що Конституція олицетворяє суспільний договір між українським народом (сувереном) і державною властю. Об цьому заявив экс-вице-спікер Верховної Ради, кандидат юридических наук В. Мусіяка.

«У нас існує написаною Конституція, а єсть «жива» Конституція, олицетворяюча те дієвля, котріє совершає власть, ссылаєсь на Конституцію. Эта «жива» Конституція на самому дієві страшна і дохлая. То, що завжди дієвали і президенти, і Кабмін не укладаєсь в конституційні рамки. Вони дієвляють так, будто Конституції взагалі немає», – сказав В. Мусіяка во время суспільної дієвлюсії «Конституційна реформа: сценарій проведення, ризики і угрозы».

По мненію експерта, угроза авторитаризма і беззаконія буде існуєвляти в Україні до тех пор, пока суспільство буде это терпєти. «Слєдує постійно обьяснять народу, що он і тільки он євляєсь хозьяином своєї страни», – счєтає В. Мусіяка.

По єго словам, єсли провести децентралізацію так, как это сєйчас предлаєється, могут возникнуть проблеми в отношениях між парламентом і судєбною вєтвью власти, між парламентом і органами місцевого самоуправлєнія. В. Мусіяка отметил, что центральным субъектом власти в государстве должна стать територіальна обшина. «Потому что именно обшина євляєсь тем зернышком, из которого вырастає настоящая демократія», – подчеркнул он (*Ракурс* (<http://racurs.ua/news/28970-ukraine-ugrojaet-diktatura-poka-est-raznica-mejdu-jivoy-i-napisannoy-konstituciey-ekspert>). – 2014. – 11.06).

Конституційна реформа: на часі чи ні?

Будь-яка конституційна комісія, створєна у ВР, так само, як Конституційна рада при Ющенку і Конституційна асамблея при Януковичі, не здатна підготувати текст змін до Конституції.

До Верховної Ради України звернулись 12 знаних науковців-конституціоналістів, які стверджують, що створєна ВР Тимчасова спеціальна комісія з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України виявилася нездатною виконати своє завдання. Процес проведення конституційної реформи був втаємничений від суспільства, а сама комісія формувалася виключно з числа народних депутатів, які в черговий раз намагались скористатися результатами реформи у власних політичних інтересах.

Подані до комісії пропозиції від науковців та громадських діячів були проігноровані, а до Венеційської комісії направили «невідомий

суспільству документ, що містить пропозиції щодо внесення змін до Конституції України».

Стурбовані таким розвитком подій науковці запропонували ВР ліквідувати Тимчасову спеціальну комісію, а замість неї створити Конституційну комісію, більшість членів якої представлятиме незалежне наукове та експертне середовище.

Що ж думають про конституційну реформу провідні правники-конституціоналісти, чи потрібна вона взагалі? Тут думки розділилися.

І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, вважає, що основне завдання Конституції – обмежувати владу в країні: «Конституція створює ті рамки, в яких влада повинна перебувати і за які вона не повинна виходити, щоб суспільство могло жити своїм природнім життям. Якщо сьогодні Конституція не виконує свою роль, потрібна конституційна реформа».

Екс-міністр юстиції С. Головатий, член Міжнародної асоціації конституційного права, узагалі вважає, що нині, коли в країні фактично йде війна із сусідньою державою, конституційна реформа не на часі, є більш нагальні проблеми, які необхідно вирішувати у першу чергу, щоб зберегти Україну як державу.

На думку професора М. Козюбри, завідувача кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук НАУКМА, конституційний процес, який триває в Україні багато років, химерно поєднує в собі конституційний ідеалізм та конституційний нігілізм: «З одного боку, є очікування, що зміни до Основного закону приведуть до усунення усіх наших негараздів. З іншого – будь-яка влада, незалежно від її кольору, ніколи не дотримувалася Конституції. Є великий сумнів, що й у майбутньому влада почне її дотримуватися».

В. Мусіяка, професор: «Конституційний процес в Україні триває вже понад 20 років. Якщо доповнити слова Миколи Івановича Козюбри, то усі, хто був так чи інакше дотичний до створення Конституції, були ідеалістами. А ті, хто її приймав та втілював – люди більш практичні. Ми пам'ятаємо, як щоразу точилася запекла боротьба за той чи інший варіант Основного Закону. Подивіться, які процеси відбуваються кожного разу навколо конституційного процесу і в яких умовах приймається основний закон. Сьогодні фактично йде війна, ми ще не відійшли від трагічних подій Майдану, в суспільстві розгубленість, пошук шляхів виходу з кризи.

Згідно того ж Основного Закону, внесення змін до Конституції відбувається певним шляхом: з'являється законопроект, під яким стоять 150 підписів народних депутатів, або ж президент вносить пропозицію. Далі у ВР створюється конституційна комісія, що працює над цим законопроектом, передає до Конституційного суду і далі процес йде. Так було завжди. Що відбувається нині? У ВР створили комісію з розробки законопроекту про внесення змін до Конституції. За логікою, ця комісія повинна розробити законопроект, зібрати 150 підписів... Але що ми бачимо? Суб'єктом законодавчої ініціативи виступають

ні депутати, ні президент, а Кабмін, який пропонує те, що на його думку є актуальним, тобто децентралізацію. Водночас Кабмін не може бути суб'єктом законодавчої ініціативи із внесення змін до Конституції, це ненормально. Не говорячи вже про те, що ніякого тексту змін насправді немає.

Ми, група науковців, пропонуємо взяти за основу той текст, що ми розробили. Більш того, я все-таки маю надію, що суб'єктом законодавчої ініціативи буде не Кабмін і навіть не ВР у цьому складі. Ця ВР, що повністю дискредитувала себе, приймаючи антиконституційні закони, взагалі не має ніякого морального права чіпати Конституцію, бути хоч якимось дотичною до основного закону.

Ми, правники, це розуміємо. Але в суспільстві ще немає розуміння того, що Конституція – це уособлення суспільного договору між сувереном (українським народом) і державною владою. Слід постійно пояснювати народу, що він і лише він є господарем своєї країни.

В нас є писана Конституція, а є «жива» Конституція, тобто ті дії, які вчиняє влада, посилаючись на Конституцію. Ця «жива» Конституція насправді страшна і дохла. Те, що завжди робили і президенти, і Кабмін взагалі не вкладається у конституційні рамки, вони діють так, наче Конституції взагалі немає. Допоки суспільство буде це терпіти, існуватиме загроза авторитаризму і беззаконня.

Сподіваюся, що ті політичні групи, які остаточно дискредитували себе, більше до ВР не пройдуть. Тоді настане справді демократична парламентсько-президенська форма правління, за якої парламент займатиме чільне місце не лише на папері, а й у житті, створюючи уряд і перебуваючи у конструктивних законодавчих взаєминах з урядом і президентом. Це буде надійним захистом країни від диктатури.

Слід заново відбудувувати взаємини між парламентом і судовою гілкою влади, між парламентом і органами місцевого самоврядування, бо ці відносини містять велику кількість небезпек в тому разі, якщо провести децентралізацію так, як це нині пропонується. Слід попрацювати над тим, щоб центральним суб'єктом влади в контексті держави стала

територіальна громада. Бо саме громада є тим зернятком, з якого виростає справжня демократія».

М. Козюбра: «Якщо говорити про Конституцію як про суспільний договір, варто зауважити, що договір між сторонами можливий лише тоді, коли між ними є консенсус, або, принаймні, коли вони згодні йти на компроміси. Основний ризик конституційної реформи полягає в тому, що у нинішніх умовах політичні сили не можуть домовитися, вони нездатні досягти компромісу і якоїсь єдності поглядів. Нинішня Верховна Рада до цього не готова. Новий президент міг би ініціювати конституційний процес, але щодо цього є певні питання. Чи буде він зацікавлений у внесенні змін до Конституції?»

Зарубіжний досвід свідчить про те, що сила президента не завжди полягає у кількості повноважень, що закріплені за ним Конституцією. Досить часто сила президента визначається політичними факторами і насамперед парламентською більшістю, яка підтримує його. Тому очевидно, що буде спроба підлаштувати парламент під президента, щоб він зміг реалізувати свої задуми. При цьому може бути так, що зміни до Конституції (якщо конституційний процес продовжуватимуть), будуть у черговий раз влаштовуватися під особистість нового президента. Зараз ще незрозуміло, наскільки така загроза є реальною, проте вона можлива, про що свідчить наш попередній досвід.

Конституція 2004 року дійсно недосконала, але ідеальних конституцій у світі не існує, усі вони мають свої недоліки. Безумовно, ці хиби слід виправляти у різний спосіб і не лише безпосереднім внесенням змін до Основного Закону, а й тлумаченням, якщо є відповідні інституції, професійний Конституційний суд. Але наша біда у тому, що окрім тих недоліків, наша Конституція дискредитована і делегітимізована тими маніпуляціями, які з нею проводила влада.

Усе це можна виправити. Ми напрацювали непоганий, на мій погляд, документ — концепцію змін до Конституції, які можна було б розглянути, звісно, з поправками, нюансами, з певними компромісами. Це можна

зробити, якщо є політична воля. Але з досвіду очевидно, що будь-яка конституційна комісія, створена у ВР, так само, як Конституційна рада при Ющенку і Конституційна асамблея при Януковичі, нездатна підготувати текст змін до Конституції. Для цього потрібно створення відносно великої робочої групи, яка підготувала б цей текст на основі політичних компромісів. Тоді в порядку, передбаченому самою Конституцією, можна було б прийняти у ВР цей проект. Але я дуже сумніваюся, що це можливо з нинішньою Верховною Радою».

С. Головатий: «На моє глибоке переконання, те, що з'явилося у 1996 році як Конституція виявилось найміцнішим знаряддям захисту української державності. Вона була прийнята у легітимний, демократичний спосіб — парламентським голосуванням. Тому й муляла Москві, яка у 1999 року зрозуміла, що щось в Україні йде не так, як їй би хотілося. Тоді у Білорусі Лукашенко вже провів свій референдум по Конституції, у Казахстані Назарбаєв провів свій — по двопалатному парламенту, а в Україні ще досі діяла ця Конституція. Тоді ж виникла ідея з її зміною, яка провалилася у Конституційному суді.

Але у 2004 році в очікуванні президента, який був явно не промосковським, треба було швидко змінювати Конституцію. І це зробили у нелегітимний спосіб депутати — комуністи, соціалісти і СДПУ(о) Віктора Медведчука. Президента позбавили частини повноважень.

2010 року до влади приходять вже прокремлівський президент, і раптом Конституційний суд пригадує, що Конституція 2004 року була прийнята нелегітимно, і що Конституція 1996 року не така вже й погана, і повертає президентові величезні повноваження. Виникає диктатура, яку необхідно послабляти. Пригадують про Конституцію 2004 року і повертають її.

Нині ж питання Конституції з'являється на порядку денному за вимогою Кремля. Путін і Чуркін виходять на міжнародну арену і вимагають від України нової Конституції з федералізацією та другою державною мовою. Чому Москва наполягає на зміні Основного Закону? Виявляється, в нашій Конституції є щось таке, що дозволяє утримувати Україну в

рамках державності. Насправді конституційний процес не містить якихось загроз, якщо, звісно, він не буде робитися під дудку Кремля.

Інституційно Конституція може відігравати свою роль, але люди до цього не готові, політики не готові. Коли воювали Ющенко і Тимошенко – це не була боротьба президента і прем'єр-міністра, не була війна інституцій, це була боротьба двох особистостей або, якщо хочете, Кремля з Ющенком.

Сьогодні частина України є окупованою, з російською юрисдикцією, а інша частина – Донеччина та Луганщина є *awless areal* (тобто, територією беззаконня), де немає ані українського, ані російського закону, не діють міліція та прокуратура. Чи є у такій страшній, складній ситуації конституційний процес актуальним? Під час війни найбільш нагальним є питання державності та хоча б умовної територіальної цілісності. У чинній Конституції усе це закладено: унітаризм, державна мова, непорушність кордонів, те, що не дозволяло забирати Крим, розташовувати Чорноморський флот РФ. Але ці інституційні засади не спрацювали.

Новий президент обіцяв повернути Крим, зберегти територіальну цілісність. Але як він це зробить, за допомогою кого або чого – парламента, президентської республіки, того парламенту, в якому засіли контрдержавницькі групи? Як президент може здійснювати відсіч агресії, не маючи повноважень? Як йому домовлятися з урядом?

Втім, якщо проаналізувати, як відбувалася зміна конституційного ладу (щоразу незаконно),

то можна сказати, що зараз легітимною є лише Конституція 1996 року. Та сама Конституція, яка дає президентові сильні повноваження. Наразі конституційний процес недоречний. Усі зусилля держави і суспільства мають бути скеровані на забезпечення того інструментарію, який надасть президентові як голові держави і головнокомандувачу можливість оперативно реагувати на ситуацію.

Щодо ліквідації недоліків Конституції, думаю, можна скористатися методологією Європейського суду з прав людини. Пам'ятаєте, щоб уперше звернутися до цього суду, потрібно вичерпати усі можливі національні засоби? Давайте вичерпаємо усі можливі засоби вирішення питань на рівні простого закону без внесення змін до Конституції. Адже можна простими законами реформувати і судову систему, і місцеве самоврядування, і питання боротьби з корупцією. Якщо будуть вичерпані ці можливості, подальші дії стануть неможливими через протиріччя з чинною Конституцією, тоді й почнемо конституційний процес. Звісно, якщо для цього будуть сприятливі політичні умови, бо за наявності путінської Росії це неможливо».

Про це експерти повідомили на громадській дискусії «Конституційна реформа: сценарії проведення, ризику та загрози». На жаль, у цій дискусії не взяли участь політики, народні депутати, які безпосередньо дотичні до конституційного процесу. Не було також представників Майдану, які прагнуть змін, проте не висувують конкретних пропозицій (*Ракурс* (<http://ua.racurs.ua/557-konstytuciyna-komisiya-zminy-do-konstytuzhii>). – 2014. – 10.06).

**Е. Лукьянова, доктор юридических наук,
Т. Левченко, кандидат юридических наук,
(спеціально для УП)**

Федерация – не панацея. Есть другие средства

Форма територіального устроювання являється обов'язательним структурним елементом конституційної формули государства, закріпленої в його Основном Законе.

Территориальная организация, государства – это система взаимоотношений между государством в целом и его составными частями. Проще говоря – между «центром и регионами», между населением и органами публичной власти.

Считается, что таких моделей взаимоотношений две – федерация и унитарное государство. При этом сугубо теоретический подход к вопросу не оставляет никаких сомнений в безусловных преимуществах унитарной формы. То есть, никто никогда не спорит о том, что удобней, – поскольку прямые связи всегда короче и проще «кривых» и опосредованных.

Но это в теории. В жизни все гораздо сложнее и разнообразнее.

В мире нет двух одинаковых федераций и двух абсолютно похожих друг на друга унитарных государств. Более того, территориальное устройство и есть тот самый универсальный, достигаемый путем уступок способ, который испокон веков используют для примирения и разрешения конфликтов.

Усложнение системы взаимоотношений между государством в целом и его частями в пользу частей – это всегда компромисс, который на определенном этапе позволяет сохранить гражданский мир и целостность государства. Этот тот балансир, который дается политикам для поддержания равновесия, особенно в многонациональных государствах, и о котором никогда нельзя забывать.

Государства, как и люди, переживают разные времена. Когда по тем или иным причинам ослабевают центр, начинаются центробежные процессы.

Чтобы удержать равновесие и не свалиться в пропасть гражданской войны, и нужен именно такой балансир.

Здесь уже не до принципов. Здесь главное – гибкость, тонкость и договороспособность. И, конечно же, не схематичный, а сугубо индивидуальный подход.

Например, целый ряд положений Конституции Индии не применяется к единственному из 27 штатов – территориально-проблемному Джамму и Кашмир – без специального решения, согласованного с его правительством. Ни один из индийских штатов не имеет своей конституции и гражданства – опять-таки, за исключением штата Джамму и Кашмир.

При этом Индия – федеративное государство.

И, наоборот, в унитарной Италии 20 ее областей обладают такой политической автономией, которая «не снилась» многим субъектам федераций.

И это закономерно. Потому что укрупнение в Европе, как правило, происходило путем объединения мелких феодальных государств: прежние государства превращались в территориальные единицы новой, более крупной страны. В дальнейшем многие из них перестали быть государственными единицами, как, скажем, Пьемонт в Италии или Валахия в Румынии, тогда как другие сохранили определенные государственные признаки – Бавария в Германии, Сицилия в Италии.

Так происходило конструирование исторически обусловленной самостоятельности территориальных единиц. Конституции традиционно устанавливают определенную компетенцию автономий и пределы ее ограничения. Принятые решения в рамках данной компетенции не могут быть отменены органами государства.

Считается, что главным различием федерации и унитарного государств является статус его территориальных единиц.

Федерация: субъекты представляют собой государствовподобные образования, вследствие чего на федеральном уровне необходимо закреплять разграничение компетенции между федерацией и субъектами.

Унитарное государство: компетенция территориальных единиц, их границы и так далее определяется органами центральной власти.

Однако, как уже говорилось, в Италии различие между федеративным и унитарным устройствами практически нивелировано: территориальные единицы обладают, по сути, государственной автономией.

В пользу отнесения Италии именно к унитарным государствам, помимо прямого упоминания в Конституции, говорит тот факт, что уставы областей утверждаются актами центрального парламента. В федерациях же субъекты, как правило, самостоятельны в принятии собственных конституций.

Именно поэтому в ситуации, когда центр категорически настаивает на унитарности,

а регионы требуют федерации, опыт конституционного регулирования политической автономии в Италии представляется интересным – итальянцы нашли для себя удобную «золотую середину» баланса, казалось бы, несовместимых интересов.

Территориальное устройство Италии отличается таким своеобразием, что в литературе нередко называется регионалистским государством.

Конституция провозглашает единую и неделимую Итальянскую республику, которая признает местные автономии, содействует их развитию, осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах и приспособливает к такой децентрализованной системе принципы и методы своего законодательства.

В Италии установлена трехзвенная система административно-территориального деления: вся территория государства делится на 20 областей, области – на 110 провинций, а провинции – на коммуны, их около 8.000.

В Конституции перечислены все 20 областей, что более характерно для федеративных государств. Тем самым подчеркивается значимость их статуса – что также характерно для субъектов федерации, а не для частей унитарного государства.

Статус областей установлен именно Конституцией Италии, а не специальным законом. Области создаются как автономные образования с собственными правами и функциями согласно принципам, установленным в Конституции.

Условием осуществления нормотворчества в областях является соответствие их нормативно-правовых актов основным принципам, установленным законами Италии и отсутствие в них положений, противоречащих национальным интересам других областей. На государственном уровне области могут быть наделены правом издавать нормативно-правовые акты для «проведения в жизнь» вышеуказанных законов.

Конституция Италии устанавливает, что по всем вышеперечисленным вопросам области

выполняют административные функции, кроме вопросов исключительно местного значения.

Вопросы местного значения передаются законами Италии провинциям, коммунаам или другим местным учреждениям. Но и те вопросы, которые находятся в компетенции области, могут быть делегированы провинциям или коммунаам. Законами Италии областям могут быть делегированы и иные административные функции.

Области обладают финансовой автономией в пределах, установленных итальянскими законами.

В распоряжение областей поступают местные налоги и отчисления от государственных налогов, размер которых определяется в зависимости от потребностей для выполнения соответствующих функций. Кроме того, области владеют недвижимой собственностью и имуществом. В итальянской Конституции особо подчеркивается, что для развития Юга и островов государство предоставляет отдельным областям специальные средства, на основании соответствующего закона.

В Конституции также закреплён принцип единства экономического пространства.

Это означает, что области не могут устанавливать пошлины на ввоз или вывоз товаров; ограничивать транзит между областями; препятствовать свободному передвижению лиц и их имущества. Области также не вправе ограничить право граждан на свободный выбор профессии и места работы.

Что касается организации органов власти в областях, то в каждой избирается областной совет, осуществляющий законодательную власть.

Наряду с областным советом существует джунта – исполнительный орган власти, который возглавляется председателем. Председатель джунты представляет область в отношениях с государством и с другими областями, промульгирует областные законы и осуществляет административные функции, делегированные области государством. Председатель и члены джунты избираются областным советом из числа своих членов.

Порядок выборов в областной совет устанавливаются общенациональными законами.

В соответствии с принципом неизбираемости, нельзя быть одновременно членом областного совета и членом итальянского парламента, либо членом другого областного совета. Члены областного совета обладают иммунитетом и не могут быть привлечены к ответственности за высказываемые мнения и за голосование.

Внутренняя организация области регулируется статутом, который принимается областным советом абсолютным большинством голосов и утверждается законом Италии. Статут регулирует законодательный процесс в областном совете, порядок проведения референдума в области и порядок опубликования нормативно-правовых актов.

Взаимодействие с центральной властью осуществляется с помощью правительственного комиссара, на которого возложена функция координации деятельности органов центральной власти и области.

В функции комиссара входит визирование законов, принятых областным советом, в течение тридцати дней с момента принятия. Закон публикуется в десятидневный срок и вступает в силу через пятнадцать дней после опубликования. Правительство республики может вернуть закон в областной совет в тридцатидневный срок, если он был принят за пределами компетенции области, противоречит национальным интересам или интересам других областей.

Однако если областной совет настаивает на принятии закона и вновь одобряет его абсолютным большинством голосов, то правительство Республики может в течение 15 дней обратиться в Конституционный суд Италии или в палаты парламента с запросом о его соответствии Основному закону. КС решает, к чьей компетенции относится вопрос, урегулированный спорным законом.

Областной совет может быть распущен в следующих случаях:

– совершение действий, противоречащих Конституции;

– серьезные нарушения закона;
– не выполнение предложения правительства о смещении джунты или ее Председателя в случаях совершения аналогичных действий;
– соображения национальной безопасности;
– невозможность функционирования вследствие отставок или невозможности образовать большинство.

Роспуск осуществляется президентом Итальянской республики после заслушивания комиссии депутатов и сенаторов по областным вопросам. Соответствующим декретом областной совет распускается и назначается комиссия из трех человек, которая назначает выборы в областной совет в трехмесячный срок и выполняет функции джунты в отношении вопросов, не терпящих отлагательств.

На уровне области учреждается специальный орган, который осуществляет контроль за законностью актов провинций и коммун. Одной из форм контроля является предъявление требования органу, принявшему акт, требования о его пересмотре.

Вопросы создания новых областей, с населением не меньше одного миллиона, или слияния существующих – решаются конституционным законом республики. Для его принятия необходимо проведение соответствующего местного референдума. Затем соответствующий закон вносится в итальянский парламента муниципальными советами, представляющими не менее одной трети заинтересованного населения. После чего представители областных советов заслушиваются на заседании итальянского парламента.

На основании местного референдума и закона Италии провинции и коммуны могут отделиться от одной области и присоединиться к другой.

Изменение внутреннего устройства областей – то есть, изменение границ существующих провинций и образование новых в пределах одной области – осуществляется на основании закона Италии. С соответствующей инициативой должны выступить коммуны, после чего проводятся консультации с

представителями области. Кроме этого, области сами вправе создавать в своих пределах новые провинции, изменять их границы и названия путем принятия областного закона с учетом мнения заинтересованного населения.

Таким образом, можно сделать вывод о возможности использования итальянского опыта в административно-территориальном устройстве в современной Украине.

Конституционная формула: унитарное государство, состоящее из автономных областей, обладающих существенными полномочиями «по итальянскому типу», – может стать отличной альтернативой федеративного устройства.

Кроме этого, опыт мировой государственности предоставляет на выбор политикам еще целый ряд самых разных автономий.

Например, персональную, корпоративную или территориальную.

Персональная, или культурно-национальная автономия создается для разрозненно проживающих этнических групп или национальных меньшинств – например, в Австрии и Венгрии. Сама автономия выражается в создании определенных объединений, которые занимаются вопросами культуры и быта, и при этом принимают участие в управлении государством с правом совещательного голоса в соответствующих органах государственной власти.

Корпоративная автономия учреждается для обеспечения интересов лингвистических общностей – это преподавание в школе и ведение судебных и иных бюрократических процессов на родном языке. В этом случае государственные служащие обязаны наряду с государственным языком знать местный, а зачастую и сдавать экзамен. Примером такого вида автономии являются общности в некоторых штатах Индии.

Территориальная автономия бывает двух видов: национально-территориальной (этнотерриториальной) и культурно-национальной.

Национально-территориальная автономия создается в случае компактного проживания инонационального населения или населения, отличающегося определенными особенностями: бытом, культурой, традициями, даже островным проживанием – например, Азорские острова в Португалии.

Культурно-национальная автономия образуется в странах с разрозненным проживанием инонациональных или этнических групп. В этом случае национальные или этнические группы создают свои выборные органы, которые отвечают за решение вопросов языка, культуры и так далее. При этом представители центрального правительства обязаны консультироваться с данными органами при решении вопросов языка и культуры. Распространена в Скандинавских странах – Финляндии, Швеции и Норвегии.

Национально-территориальная автономия подразделяется на два вида:

1) государственная, или законодательная, или политическая. Означает, что соответствующая территория имеет отдельные признаки государства – законодательный и исполнительный орган власти, конституцию; однако компетенция органов власти автономии четко определена в конституции государства;

2) местная или административная. Имеет гораздо более узкий круг полномочий: например, только по принятию соответствующих нормативных актов, определяющих их внутреннее устройство.

Так что, как говорится, «выбирай – не хочу».

Было бы реальное желание решить вопрос, а не удовлетворить амбиции (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/06/13/7027792/>). – 2014. – 13.06).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія

Верхня палата японського парламенту більшістю голосів прийняла доработаний закон о всенародном референдуме.

Таким образом, через четыре года в решении вопросов изменения конституции страны смогут принять участие те, кому сейчас 14 лет.

Коммунистическая и социалистические партии проголосовали против принятия закона как одного из шагов, открывающих путь к изменению Конституции, в частности, ее девятой статьи, которая запрещает Японии иметь собственную армию и отрицает войну как средство разрешения конфликтов.

Закон, принятый при первом премьерском сроке Синдзо Абэ в 2007 г., был полон недоработок, затруднявших его применение. Нижняя палата в мае одобрила доработанный вариант закона, который теперь, в частности,

разрешает участвовать в референдумах лицам, достигшим 18 лет. До сих пор нижняя возрастная граница составляла 20 лет. После голосования в верхней палате он считается официально принятым парламентом и может быть применен спустя четыре года.

Для внесения изменений в Конституцию страны необходимо решение парламента, принятое двумя третями депутатов обеих палат, после чего вопрос выносится на референдум. Правящая коалиция Либерально-Демократической партии и партии Комэйто намерена в дальнейшем также рассмотреть вопрос о вынесении на референдум и других важных политических вопросов, не ограничиваясь Основным законом (*ZN.UA (http://zn.ua/WORLD/v-yaponii-sizili-voznast-uchastiya-v-referendume-146973_.html)*. – 2014. – 13.06).

Велика Британія

Агитационная кампания в поддержку референдума о независимости стартовала в Шотландии, она продлится 16 недель.

Референдум назначен на 18 сентября: 4 млн шотландских избирателей ответят на вопрос о том, должна ли Шотландия остаться в составе Соединенного Королевства, передает ВВС.

В ходе избирательной кампании сторонам разрешено потратить по 2,5 млн дол. на агитацию.

Премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон неоднократно обращался к жителям Шотландии с просьбой проголосовать против ее выхода из состава Соединенного Королевства.

Напомним, в случае, если население Шотландии проголосует за суверенитет, он будет объявлен 24 марта 2016 г. До этого времени Эдинбург и Лондон должны будут договориться об условиях раздела Великобритании, сформированной в ее нынешнем виде после подписания Акта об унии в 1707 г.

Британский вице-адмирал Д. Маканалли заявил, что в случае выхода Шотландии из состава Великобритании Соединенное Королевство лишится своего ядерного оружия. Британские парламентарии говорят о том, что Шотландия в случае независимости будет вынуждена отказаться от фунта стерлингов.

Несмотря на эти заявления, сепаратистские настроения в регионе растут. Представитель британского правительства считает, что Великобритания и Шотландия заключат валютный союз после шотландского референдума о независимости: «Великобритания хочет сохранить свою базу в Фаслейне, где находятся ядерные баллистические ракеты Trident, а Шотландия настаивает на валютном союзе. Вырисовываются очертания сделки» (*Взгляд (<http://www.vz.ru/news/2014/5/30/689237.html>)*. – 2014. – 30.05).

«26 ноября 2013 года премьер-министром Шотландии, лидером Шотландской национальной партии Алексом Сэлмондом была представлена «Белая книга» – документ в 670 страниц, описывающий устройство нового государства. В независимой Шотландии предлагается в качестве валюты оставить британский фунт стерлингов, а главой государства – королеву Великобритании. Также предлагается создание собственных вооружённых сил, вывоз с территории Шотландии ядерного оружия, поднятие минимальной заработной платы, законодательное обеспечение присмотра за малолетними детьми в специальных учреждениях в объёме 30 часов в неделю, сбор налогов без повышения ставок независимо от Лондона» (Википедия).

Напомним, что основные базы британского флота находятся на территории Шотландии.

Британские власти всячески противятся процессу обретения шотландским народом независимости. При этом используется политика «кнута и пряника». Премьер-министр Великобритании предлагает шотландскому парламенту расширение прав в обмен на отказ от проведение референдума. С другой стороны, по всем фронтам продолжается компания угроз и запугивания жителей Шотландии тем, что может произойти после отделения. Так, в феврале 2014 г. министр финансов Великобритании Д. Осборн запретил использовать Шотландии в качестве валюты британский фунт стерлингов, сказав, что «фунт стерлингов – не какая-нибудь коллекция музыкальных дисков, которую можно разделить с партнёром после развода». «Если шотландцы в сентябре этого года проголосуют за отделение от Великобритании, то им придётся после этого отказаться и от фунта стерлингов», – добавил английский министр.

Примерно тогда же сторонников независимой Шотландии начали запугивать еврочиновники. В своём интервью Би-Би-Си 16 февраля 2014 г. председатель Еврокомиссии Жозе Мануэл Баррозу заявил, что «Шотландии, если она станет независимым государством, будет крайне трудно, если не невозможно присоединиться к Европейскому Союзу».

В интервью Би-би-си Баррозу указал, что «для принятия новых членов требуется согласие всех государств, которые уже состоят в ЕС, а некоторые из них, в первую очередь Испания, могут отказать, чтобы не поощрять сепаратистские движения в своих странах».

«В случае если появится новая страна, новое государство, вышедшее из состава одного из нынешних государств-членов ЕС, этой стране придётся подавать новую заявку на членство», – подчеркнул Баррозу.

В результате действий английских и европейских властей, намеченных после шотландского референдума, назначенного на сентябрь этого года, новая независимая Шотландия может оказаться в почти полной политической и экономической изоляции. Россия именно сейчас может попытаться наладить контакты и оказать реальную помощь в становлении шотландской государственности и независимой шотландской экономики к взаимной экономической и политической выгоде двух народов (*ИА REX (<http://www.iarex.ru/articles/48111.html>). – 2014. – 26.05*).

Б. Обама на саммите G7 обозначил позицию США по поводу референдума о независимости Шотландии, который пройдет в стране 18 сентября 2014 г. На совместной пресс-конференции с премьером Великобритании Д. Кэмероном американский президент заявил, что США хотят видеть своего ближайшего союзника единым и мощным государством, передает Sky News.

В ответ на вопрос репортеров о его отношении к референдуму Б. Обама ответил: «Идет процесс подготовки к референдуму, и решать свою судьбу должен народ Шотландии».

«Для нас Великобритания – ближайший партнер. Нам снаружи кажется, что до сих пор существующая система отлично работала, – добавил президент. – Разумеется, мы глубоко заинтересованы в том, чтобы один из наших ближайших союзников оставался сильным, единым и эффективным партнером».

Тем не менее, Б. Обама подчеркнул, что решение остается за жителями Шотландии.

Первый министр Шотландии А. Салмонд быстро отреагировал на заявление Б. Обамы. «Как совершенно справедливо заявил президент Обама, решение о будущем Шотландии должен принимать ее народ, – говорится в заявлении

министра. – Независимость Шотландии для Америки изменит только то, что здесь у нее будет не один, а два надежных друга и союзника» (*NEWS.ru* (<http://www.newsru.com/world/06jun2014/scotland.html>). – 2014. – 6.06).

Испания

В Стране басков, регионе на севере Испании, известном своим многолетним сепаратистским движением, начались заседания круглого стола сторонников и противников независимости. Баски, привыкшие к политическому насилию, решили подвести черту под прошлым, сесть за стол и спокойно обсудить будущее.

Инициатива проведения парламентского круглого стола принадлежит правящей и старейшей в регионе Баскской националистической партии, стоящей на позициях христианской демократии. Дебаты пройдут в течение нескольких месяцев, до осени, после чего на основе высказанных мнений будет составлен так называемый «Доклад о самоуправлении». В ходе круглого стола выступают с пространными аналитическими сообщениями 37 человек. Это политики разной ориентации и эксперты – историки, политологи, экономисты, социологи, как местные, так и зарубежные. Их задача – спокойно, без эмоций, выявить и обобщить все точки зрения на место басков в единой Европе: что дает им пребывание в составе Испании и что может принести независимость, стоит ли за нее бороться и вообще – каким должно стать будущее региона. Говорит депутат баскского парламента Жозеба Игибар Артола:

– Мы договорились со всеми парламентскими группами, что они изложат свои доводы и внесут предложения для подготовки «Доклада о самоуправлении». Речь пойдет обо всем том, что каждая группа захочет изложить в ходе обсуждения в пользу своей точки зрения. Наша цель – выслушать всех. Все доводы должны найти отражение в итоговом документе.

Хотя считается, что инициатива круглого стола принадлежит правящей Баскской националистической партии, в Испании ни

для кого не секрет, что за ней стоит главное лицо нынешней баскской политики – руководитель региональной администрации, по-баскски – «леендакари», Иньиго Уркулью. Он представляет региональную националистическую партию, однако при этом сохраняет прекрасные отношения с центром. И этим весьма отличается, к примеру, от нынешних властей Каталонии, взявшей курс на отделение от Испании. Они постоянно конфликтуют с центральным правительством, что ведет к политической и экономической нестабильности региона. Ну а Уркулью не только не конфликтует, но даже находится в приятельских отношениях с испанским премьером Мариано Рахоем. Лозунг баскского лидера – никакой конфронтации, все спорные вопросы решаться путем поиска консенсуса:

– Сейчас мы хотим выслушать мнения представителей всех политических сил по ключевым вопросам. Главный из них – нынешнее состояние баскской автономии, обретенной еще в 1979 г. Полностью ли мы используем имеющиеся автономные права и нужно ли их расширить? К примеру, нужна ли нам для повышения благосостояния собственная система социального страхования, можем ли мы сами распоряжаться портами и аэропортами, контролировать пенитенциарную систему? Разумеется, можно говорить обо всем, что угодно, но я предлагаю в первую очередь обсудить реальные возможности усовершенствования нашей автономии, чтобы повысить наш уровень жизни и поменьше тратить время на такие пока бесперспективные темы, как изменение нашего государственного статуса.

Испанские и международные наблюдатели называют баскского лидера прагматиком.

Он за последовательное расширение прав Страны басков, но лишь таких прав, которые могут принести экономический эффект. Подобная позиция неприемлема для леворадикальных сепаратистов, для которых главное – суверенитет любой ценой. Говорит Амайи Иско, представительница партии Sortu (эта партия считается политическим крылом экстремистской группировки ЭТА):

– Право решать самим свою судьбу – это основное для нашего народа. Власти Испании пытаются лишить нас возможности обрести суверенитет, а ведь только он может обеспечить нам путь к будущему, путь к процветанию!

В полемике с весьма активной леворадикальной оппозицией «леендакари» Уркульо утверждает, что в современной Европе, где «исчезают границы и изменяются сами понятия независимости и суверенитета», требования радикалов неадекватны. По его мнению, дело даже не в том, что испанская конституция запрещает выход из состава государства его отдельных регионов. Самое главное – это цена суверенитета в денежном выражении. По всем прогнозам, эта цена на сегодняшний день может быть довольно высокой. Вот что говорит по этому поводу экономист Анхель де ла Фуэнте, один из экспертов, приглашенных на «круглый стол» баскского парламента:

– Экономические вопросы – слабая сторона аргументации сторонников независимости. Очень трудно доказать, что суверенитет может принести процветание. Нам пытаются внушить, что, не платя налоги в центр, мы все заживем богато, поскольку остальные траты

у нас останутся прежними. Но это явно не так. У независимого государства возникнут огромные расходы, которые в настоящее время оплачиваются в складчину всеми регионами Испании. Кроме того, производимые нами товары сейчас реализуются в основном на испанском внутреннем рынке, который может превратиться для нас в рынок внешний и значительно менее доступный. То же произойдет и с рынком других стран Евросоюза, поскольку, выйдя из состава Испании, мы окажемся вне ЕС. Об этом нам уже официально заявили европейские лидеры. А повторное вступление может оказаться невозможным из-за позиций стран, которым сепаратисты не по вкусу. Так что все разговоры об отсутствии негативных последствий для экономики региона – наивны.

В сообщении, которое профессор Анхель де ла Фуэнте подготовил для круглого стола, фигурируют конкретные цифры – во что мог бы обойтись баскам суверенитет. ВВП региона уменьшится, из-за утраты рынков сбыта и бегства капитала, как минимум на 20 %, доходы семей – на четверть. Зато вырастет безработица и цены. По данным опросов, большинство басков понимают эти аргументы. Против независимости категорически высказываются почти 49 % опрошенных, а решительно «за» – лишь 17 %. Сможет ли парламентский круглый стол изменить это соотношение в ту или иную сторону, покажет время (*ARMENIA Today* (http://www.armtoday.info/default.asp?Lang=_Ru&NewsID=111552). – 2014. – 10.06).

Болгарія

Нова болгарська Конституція має закріпити принципи та умови, за яких Болгарія може покинути Євросоюз. Про це заявив експрем'єр-міністр Болгарії та екс-мер міста Софія С. Софянські (Стефан Sofiyanski).

Політик пояснив, що його партія – Союз вільних демократів підготувала проект нової Конституції, виходячи із зміни ситуації. Новий Основний закон повинен

закласти підвалини для поліпшення способів керування державою.

«Є багато речей, які можуть бути змінені», – сказав Софянські, додаючи, що серед пропозицій – закріплення принципів та умов, за яких Болгарія може вийти з ЄС (*Дневник* (http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2014/06/08/2318047_stefan_sofianski_izgotvia_nova_konstituciia_koiato/). – 2014. – 8.06).

Латвія

Глава Конституционного суда (КС) Латвии А. Лавиньш не исключает, что по новой преамбуле к Конституции придется проводить референдум. Всё зависит от окончательного текста документа, на котором сойдутся парламентарии. Мнения депутатов и экспертов на предмет проведения всенародного голосования разделились, сообщает портал lsm.lv.

Напомним, внести в Конституцию поправки, определяющие суть существования латвийского государства и латышской нации, предложили правящие партии. Проект преамбулы сейчас находится на рассмотрении в Сейме – изменения в Основном законе страны получили концептуальную поддержку большинства парламентариев. Правда, первоначальный текст преамбулы, предложенный юристом Э. Левитсом, оказался изменен: понятие «государственная нация» заменили на «латышская нация». Хотя в Основном законе страны, утвержденном еще 90 лет назад, речь идет все же о «народе Латвии».

Потребуется или нет референдум по преамбуле к Конституции, будет зависеть от того каким будет итоговый текст документа. Как заявил глава КС А. Лавиньш, если вводная часть Конституции будет противоречить основному ее тексту, тогда всенародное голосование окажется необходимым. «Если это попытка с помощью преамбулы зафиксировать какие-то изменяемые статьи конституции, несомненно, стоило бы провести референдум. Я считаю, что преамбула должна носить более декларативный характер, не имея нормативного содержания. Было бы странно, если бы мы спустя девяносто лет написали что-то в преамбуле и сказали, что это приняли отцы конституции, довольно абсурдное положение», – сказал бывший глава КС А. Эндзиньш.

По мнению депутата, члена юридической комиссии Сейма К. Сержантса (Союз «зеленых» и крестьян), ныне согласованный вариант текста преамбулы к Конституции – компромиссный. Поэтому, как он считает, референдум проводить нет необходимости. Депутат от «Единства» А. Юдин также не

видит смысла в референдуме, который, как он напомнил, проводится по изменениям только нескольких статей Конституции. А. Юдин отметил, что парламент наделен правом менять Конституцию. В свою очередь депутат от «Центра согласия», член юридической комиссии Сейма В. Агешин отмечает, что преамбула противоречит основному тексту Конституции, а значит, референдум вполне может состояться.

Напомним, ранее В. Агешин заявил: «Сама ситуация – прикрепление к старому тексту Конституции новой преамбулы – встречается в конституционном праве крайне редко. Важно и то, что буква и дух Конституции опираются на представление о том, что носитель высшей власти – это именно народ Латвии. В нашем же случае инициатор включения «новшества» в текст Конституции – не Конституционное собрание, а лишь правящая коалиция, возбужденная приближением выборов. Уверен, столь значимые изменения Конституции должны утверждаться путем всенародного голосования».

В. Агешин также отмечает несоответствие проекта преамбулы основным положениям текста Конституции. «В 1922 году отцы-основатели разработали норму о народе Латвии, признав многонациональный характер народа нашей страны. 2-я статья Конституции гласит, что суверенная власть Латвийского государства принадлежит народу Латвии. Понятие латышская нация, используемое в тексте преамбулы, вступает в противоречие с основным текстом Конституции. Также, проект преамбулы содержит откровенно популистские, непродуманные, несоответствующие истине утверждения. В частности, есть утверждение, что Латвия является социально-ответственным государством. При этом в нашей стране треть населения живет в бедности. Думаю, что текст Конституции не может и не должен дополняться ложными утверждениями. И я убежден, что преамбула к Конституции не должна играть роль рекламной листовки для правящих партий перед выборами», – убежден В. Агешин (*IA REGNUM* (<http://www.regnum.ru/news/polit/1809356.html#ixzz34W56Ce2F>). – 2014. – 2.06).

Російська Федерація

Пресс-секретарь президента Д. Песков заявил, что уже в ближайшее время В. Путин назовет имена 17 новых сенаторов, которые займут дополнительные места в верхней палате парламента. Причем это будут не просто сенаторы, а личные представители Путина в Совете Федерации, — такие своего рода старейшины патрицианских родов по Римскому образцу. За обсуждениями событий в Украине и присоединением Крыма почти никто не заметил, что в ближайшее время в очередной раз будет переписана Конституция, и каждого десятого сенатора теперь будет назначать лично Путин. Неужели те, кто единогласно благословил президента на ввод войск в Украину 1 марта, недостаточно лояльны? Законопроект уже одобрен Думой и Советом Федерации.

Первый вопрос, который возникает — откуда взялись дополнительные места в Совете Федерации? Логика следующая: раньше сенаторов было 178, а субъектов 89. Сейчас число субъектов уменьшилось, и сенаторов стало 166. И эти как бы свободные кресла предлагается занять их назначенцами президента. Это предложили депутаты Госдумы в марте 2014 г.

Второй вопрос: почему Путин назначит именно 17 сенаторов? Тут тоже все предельно просто: согласно поправкам в Конституции, которые предложили депутаты, президенту дается право назначить дополнительно не более 10 % сенаторов, то есть 17 человек.

Третий вопрос, самый главный: что теперь будет представлять собой Совет Федерации и не превратится ли он в Совет старейшин? На самом деле, очень на то похоже. Предполагается, что места в нем будут занимать видные государственные, политические и общественные деятели, в том числе, отслужившие в правительстве или Госдуме. При этом заседать сенаторы смогут неограниченно — пока их не снимет президент.

Возможно, создание «совета старейшин» — это попытка понять статус абсолютно лояльного к власти Совета Федерации. Впрочем, таким

Совет был не всегда. Предлагаем вспомнить, как менялись правила формирования Совфеда и разобраться, как в нашей стране появился тот Совет федерации, который мы сегодня знаем.

Версия 1993 г., взятая у американцев. Совфед тогда был избран простыми людьми, по два сенатора от каждого региона. И тот Совет федерации часто голосовал за преодоление президентского вето и принимал законы против воли главы государства. Просуществовал он два года, после чего Ельцин решил изменить правила игры.

1996 год. У Совета Федерации абсолютно новый принцип формирования. В верхнюю палату входят губернатор и председатель местного Заксобрания. Но и в новой ситуации проявляется дерзость верхней палаты: самый громкий скандал связан с отставкой Скуратова, когда сенаторы трижды ее не принимали.

2002 год. При Путине правила снова поменялись. Теперь в Совфеде тоже по два человека от каждого региона, только один из них — муниципальный депутат, отправленный в Москву региональным Заксобранием, а второй — назначенный губернатором представитель, который прошел в нем выборы. Это собственно, тот Совфед, который мы знаем. С его молчаливого согласия отменили губернаторские выборы. А при назначении Валентины Матвиенко Совфед проявил покорность, которая превосходит действия сегодняшней Госдумы. Матвиенко после выборов от Красненькой речки в Петербурге и в Совфед избрали, даже не попытавших возразить воле Дмитрия Медведева.

В 2012 г. Путин заявил, что рано или поздно страна должна будет перейти к прямым выборам верхней палаты российского парламента. Но через полтора года, в марте 2014-го, депутаты предложили обратную схему реформирования. К Совфеду добавят места так, чтобы президент мог назначить каждого десятого сенатора сам. В мае предложение одобрила Госдума, а потом и Совфед. И судя по той информации, которая сегодня появилась в газете «Известия», в список президента войдут лидеры оппозиционных в 90-е, а сегодня лояльных к власти партий.

Возможно, сегодня меняется конфигурацию политических партий, и таким образом Путин отправляет старых лидеров в Совет Федерации — и, таким образом, на пенсию (*Дождь*

(http://tvrain.ru/articles/konstitutsiju_snova_perepishut_putin_lichno_naznachit_v_sovfed_kazhdogo_desjatogo_senatora-369708/). – 2014. – 10.06).

Республіка Вірменія

Армения нуждается в создании механизма для обеспечения динамичного развития Конституции. Об этом заявил председатель Конституционного суда Армении Г. Арутюнян в ходе стартовавшего 5 июня двухдневного обсуждения проекта конституционных реформ. В обсуждении участвуют представители политических сил и международных организаций.

Глава КС представил основные направления проекта реформ и напомнил, что по итогам общественных обсуждений члены комиссии по подготовке конституционных реформ должны будут сориентироваться по некоторым важным вопросам.

Говоря о проблемах, Г. Арутюнян отметил, что Армения так и не смогла найти механизм эволюционного развития конституционных положений. Это тем более достойно обсуждения, что значительная часть стран нашла решение этого насущного вопроса. В качестве примера глава КС привел опыт Германии, которая приняла основной закон в 1949 г, в последующие годы внесла более двух сотен изменений, обеспечив тем самым динамичное развитие. «В Армении основной акцент делается на хирургическое вмешательство. Это важная проблема, которая нуждается в решении», — сказал глава КС. При этом он отметил, что после предыдущего референдума о конституционных реформах около полутора сотен законов признаны противоречащими Конституции. Более того, часть положений Конституции носит декларативный характер и не реализуется.

По его словам, другая проблема заключается в реализации принципа верховенства закона. Если этот принцип не соблюден, возникает множество попутных проблем, решить которые сложнее, чем предотвратить. Как отметил Г. Арутюнян, создание института общественной

ответственности позволит если не пресечь, то сократить показатель субъективного подхода со стороны чиновников. При этом глава КС указал на нарушение баланса между ветвями власти.

Как отметил глава офиса ОБСЕ А. Сорокин, роль политических сил в обсуждении проекта конституционных реформ чрезвычайно велика, неважно, речь идет о провластных или оппозиционных силах. «Все важны в этом оркестре, а дирижирует им армянский народ», — подчеркнул глава офиса.

Посол Германии в РА Р. Морел заявил, что рад видеть в республике изменения к лучшему, и в этом же контексте рассматривает нынешнее мероприятие (*Еркрамас* (<http://www.yerkramas.org/2014/06/05/predsdatel-konstitucionnogosuda-konstituciya-armenii-nuzhdaetsya-v-dinamichnom-razvitiu/>). – 2014. – 5.06).

Сейчас президент Армении С. Саргсян хочет пойти на очередную авантюру в отношении РА (Республика Армения), пытаясь воплотить в жизнь конституционные изменения неольшевистской модели. Цель очевидна – воспроизвестись у власти в статусе «генсека» и пожизненно править с улицы Мелик-Адамяна по варианту «Ноль ответственности, максимум полномочий».

И не нужно заниматься демагогией, заявляя, что преследуется цель перехода на горизонтальное и сетевое управление, предпринимается попытка снизить роль отдельной личности и увеличить значимость коллектива, что нужно дать партиям больше влияния и перейти на двухпартийную систему, что под давлением Комиссии по конституционным изменениям мы вынуждены перейти к парламентской системе правления. Нет ничего подобного. В представлениях Сержа не умещается даже однопартийная

система. Его видение – это театр одного актера, которым является он сам.

Действительно, в Армении есть сторонники парламентской системы правления, однако последние общереспубликанские и столичные муниципальные выборы показали, что Серж Саргсян создал совершенную машину избирательных фальсификаций и что необходимые проценты «набираются» как по мажоритарной, так и по пропорциональной системе. Так что бессмысленно говорить о реформах в бытность Сержа Саргсяна у власти. К теме конституционных изменений можно будет обратиться лишь после смены власти. Пусть народ решает, какую он модель считает предпочтительней.

«Последний большевик» победил граждан РА и политические партии, пойдя на беспрецедентные фальсификации. Сейчас главным препятствием для него является Конституция, и именно поэтому поставлена задача ее изменения.

Принято считать, что Конституция у нас не действует и, по большому счету, именно так оно и обстоит, однако есть также нормы, которые императивны и действуют как раз по части властных отношений.

Действующая Конституция ставит перед занимающими президентское кресло ограничение в виде двух сроков. Серж хочет снять это ограничение, пойдя на авантюрные и антигосударственные шаги.

С. Саргсян правил таким образом, что не может оставить политического наследника. Наследником он провозгласил самого себя. И чтобы суметь реализовать операцию «Наследник», он хочет руками хамелеона всея Армении и высокочтимого нахлебника Г. Арутюняна внести в общественную и политическую повестку вопрос конституционных изменений (для Г. Арутюняна этой конституцией предусмотрен пост назначаемого и выполняющего функцию «рукава от жилета» президента, то есть для Гаго выдается шанс еще семь лет паразитировать за счет государства).

Лишь четвероногим и клиентам власти непонятно, что Серж поднял тему

конституционных изменений исключительно в целях своего воспроизводства у власти. Когда это он руководствовался государственными интересами или когда это его личные и государственные интересы совпадали?

Все те разговоры, что изменения осуществляются в целях уравнивания различных ветвей власти, защиты прав человека и справедливости, являются обычным блефом.

Идя на конституционные изменения, Серж хочет решить две задачи – текущую и перспективную. Прежде всего, он дает властной пирамиде знать, что не уходит и намерен дальше пребывать во власти. То есть Серж хочет предотвратить центробежные процессы внутри власти. Это касательно текущей цели.

В перспективном же плане он хочет изменить Конституцию, чтобы снять то ограничение, которое накладывается ею, и создать советскую (небольшевистскую) модель этой самой конституции. А необходимо это для достижения конечной цели в виде построения «Экономики одного олигарха» и формирования туркменбашистской модели правления.

Намерение конституционных изменений является очередной авантюрой в отношении граждан РА, так как мы не обладаем ресурсами для содержания султанчиков местного значения. А это означает, что референдум по конституции необходимо превратить в акт отстранения Сержа от власти.

Из некоалиционных сил ППА, АНК и «Наследие» уже высказали свою позицию по этому вопросу – они против конституционных изменений. Остается лишь, чтобы начался процесс широкой общественно-политической консолидации (а-ля отставка Т. Саркисяна) и был использован удобный повод для напоминания уже С. Саргсяну, что он написал заявление об отставке намного раньше, но ждал того, чтобы ему об этом напомнили и лишь после этого он ушел.

Для процесса отстранения Сержа роль катализатора может сыграть 1 июля, когда власть планирует дать старт процессу раскрутки конституционных изменений (*7or.am* (<http://www.7or.am/ru/news/view/69115/>). – 2014. – 2.06).

Туркменістан

Указом президента Туркменистана создана Конституционная комиссия по совершенствованию Конституции Туркменистана, утвержден ее состав, сообщает «Туркменистан: золотой век».

Как отмечается, комиссия создана в целях разработки и обобщения обоснованных с научно-практической точки зрения предложений по совершенствованию Основного закона в связи с приведением национального законодательства в соответствие с мировыми стандартами. Конституционная комиссия представит предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана.

Как отмечалось на состоявшемся расширенном заседании кабинета министров Туркменистана, в 2008 г. был проведен первый этап преобразований, в ходе которого были внесены изменения и дополнения в Основной закон и утверждена новая редакция Конституции. Эти изменения и дополнения в корне изменили положения Основного закона. Необходимость продолжения конституционных реформ связана с наращиванием темпов осуществляемых в стране социально-экономических преобразований, претворении

в жизнь принципов и ценностей гражданского общества.

Необходимость преобразований связана с решением таких важнейших социальных вопросов, как совершенствование общественного и государственно-политического строя страны, полный переход к рыночной экономике.

Как отметил президент Туркменистана Г. Бердымухамедов, в рамках предстоящих реформ следует предусмотреть введение должности полномочного представителя по правам человека, необходимо расширить полномочия органов самоуправления на местах. Особое внимание будет уделено усилению судебной защиты прав и свобод гражданина и человека, повышению взаимной ответственности личности и государства.

Эти преобразования позволят определить новые направления социально-экономического развития страны, создать новые органы государственной власти и гражданское общество (*avesta.tj* (<http://www.avesta.tj/sociaty/25182-v-turkmenistane-sozdana-konstitucionnaya-komissiya.html>)). – 2014. – 21.05).

Киргизстан

«В Киргизстане необходимо вернуть качественный вариант Конституции, который не противоречит нормативно-правовой базе», – заявила на пресс-конференции правозащитник Т. Уметалиева.

По ее словам, по итогам нескольких лет исследований у нее накопилась достаточно большая база, доказывающая подлог Конституции КР. Факт бездействия должностных лиц исполнительной власти по данному вопросу признан решением Бишкекского горсуда.

Как отмечается, распространяемые тексты Основного закона страны не соответствуют опубликованным в основном источнике – газете «Эркин-Тоо». И это

не является технической ошибкой. В частности, существуют противоречия между кыргызской и русской версиями текстов Конституции. Есть противоречия с основным форматом. «Все замечания мы прописали и подали в Конституционную палату», – отметила Т. Уметалиева (*24kg* (<http://www.24kg.org/community/180948-toktajym-umetalieva-v-kyrgyzstane-neobxodimo.html>)). – 2014. – 9.06).

З фондів НБУВ

В. Волковинська, мол. наук. співроб. інформаційно-аналітичного відділу ФПУ НБУВ

Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних Фонду Президентів України

Бібліографія країн Європи, Азії та Америки

Charles Patrick J. *Historicism, Originalism and the Constitution: The Use and Abuse of the Past in American Jurisprudence* = [Историзм, джерела і Конституція: Використання і зловживання минулим в американській юриспруденції]. – McFarland, 2014. – 272 p.

Використання історії в законі є шанованою традицією. Протягом багатьох років практика набула різних форм. Ця книга порушує ті питання, на яких зупинилися останні коментатори. П. Чарльз чітко усвідомлює зловживання історією юристами, але і зловживання законом істориками. Мета Чарльза в цій книзі полягає у поліпшенні діалогу між історією та правом.

Cornell Drucilla *Law and Revolution in South Africa: uBuntu, Dignity, and the Struggle for Constitutional Transformation* = [Закон і революція в Південній Африці: убунту, гідність, і боротьба за конституційні зміни]. – Fordham University Press, 2014. – 224 p.

Ця книга є рідкісною – відображення філософії, права і політичної теорії є глибоким й вражаючим. Замість того, щоб відтворити кілька етапів дискусії навколо правосуддя в перехідний період – примирення проти вибачення, пам'ять або забуття – автор зміщує питання до того, що вона називає «основна

революція». Це знаменує собою крок уперед в обговоренні примирення й політичного життя після масивних, стійких спазмів насильства. Південна Африка, після тривалої і кривавої збройної боротьби та серії повстань, веде переговори щодо врегулювання дій нового уряду. Есе, зібрані в цій книзі, стосуються питань закону і революції, конституційних трансформацій у Південній Африці.

Tribe Laurence *Uncertain Justice: The Roberts Court and the Constitution* = [Непевне правосуддя: Суд Робертса і Конституція]. – Henry Holt and Co., 2014. – 416 p.

У цій книзі розповідається історія про те, як суд Робертса розхитав основи законів США. Верховний суд під керівництвом Д. Робертса справив глибокий вплив на американське життя. Тим не менше, суд залишається таємничою організацією, а мотиви дев'яти чоловіків і жінок, які служать там, часто є неясними. Автор показав, як суд Робертса переглядає значення Конституції США. Політична безвихідь, культурні зміни та технічний прогрес означає, що рішення суду з різних питань – у тому числі свободи слова, недоторканності приватного життя, права голосу, президентської влади, – можуть мати великий вплив.

Бібліографія країн США

Барабаш Ю. Опыт конституционного реформирования в Украине: в поисках европейского идеала / Юрий Барабаш // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 1 (98). – С. 22–33.

Стаття описує конституційно-правовий розвиток України в період після розпаду СРСР. Особливу увагу приділено проблемам, пов'язаним із прийняттям у 1996 р. першої пострадянської конституції, а також

конституційної реформи 2004 р. і подіям, пов'язаним з її скасуванням у 2010 р. Поряд із хронологічним викладом подій автор розглядає фундаментальні питання конституційного будівництва.

Василевич Г. Дух и буква Закона / Григорий Василевич // Беларуская думка. – 2014. – № 3. – С. 9–16.

15 березня виповнилося 20 років Конституції Республіки Білорусь. Минулі десятиліття стали часом становлення незалежності країни. У цьому процесі важливе місце займало вдосконалення правової структури держави, у тому числі і її Основного закону. Як приймалася, змінювалася і доповнювалася Конституція? Про це розмова оглядача журналу «Беларуская думка» з одним із творців Основного закону, професором, доктором юридичних наук Г. Василевичем. З 1997 по 2008 р. він очолював Конституційний суд Республіки Білорусь.

Кряжкова О. Конституция Российской Федерации о демократии и демократических процедурах: что не так? / О. Кряжкова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 1 (98). – С. 75–85.

Соціально-політичні умови, у яких діє Конституція Російської Федерації, висвітили її прогалини та суперечності, що стосуються демократії та демократичних процедур. Конституція не гарантує інших форм безпосереднього народовладдя на федеральному рівні, крім референдуму і виборів, не забезпечує стійкість на всіх рівнях організації публічної влади такої форми безпосередньої демократії, як вибори, регулює одні інститути демократії недостатнім чином, а інші – надлишковим. Іншими словами, не дотримано баланс між правовою визначеністю і правовою гнучкістю конституційних встановлень.

Петрик Л. С. Конституция как основа компетенции Президентом Российской Федерации и Республики Беларусь / Л. С. Петрик // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 3 (111). – С. 27–30.

У представленій статті проведено аналіз впливу положень Конституцій Російської Федерації та Республіки Білорусь на коло повноважень президента. Визначено випадки використання главою держави повноважень, прямо не зазначених у Конституції.

Шейнис В. Л. Власть и закон. Политика и конституции в России в XX - XXI веках / Виктор Шейнис. – М. : Мысль, 2014. – 1082 с.

Конституційна історія Росії налічує трохи більше 100 років і шість конституцій. Книга – про конституції. Про той історичний контекст, у якому вони з'являлися. І про те, що в Росії порядок соціального життя завжди визначала влада, нерідко пориваючи із законом, що її обмежував. Головний сюжет книги – Конституція 1993 р. у проектах і в житті. Автор, один з активних її розробників, показує, як важко йшли до неї і чому країна отримала глибоко суперечливий документ. Чому влада, як і колись, домінує над правом. Щоб реалізувати демократичний і правовий потенціал Конституції, необхідна ґрунтовна реформа системи влади.

Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования / Б. С. Эбзеев. – М. : Проспект, 2014. – 336 с.

Головний задум книги – показати, що основне завдання вітчизняної юридичної науки і практики державного будівництва полягає в тому, щоб об'єднати принцип сильної і дієздатної держави, стабільної у своїх підвалинах і динамічної в розвитку, з принципом свободи і гарантованих прав особистості. На основі широких історичних узагальнень вітчизняного соціокультурного досвіду в роботі розкрито роль і значення соціальної солідарності як позитивної підстави державності й права Росії. Особливу увагу приділено сучасному державно-правовому розвитку Росії, співвідношенню влади і права в такому розвитку та їх значенням у збереженні єдності й цілісності Російської держави, участі в такому процесі громадянина.

Бібліографічні ресурси України

Бєлов Д. М. Проблема реалізації конституційного права громадян на мирні збори: окремі аспекти / Бєлов Д. М., Бузіна О. І. // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 60–62.

Стаття присвячена висвітленню окремих аспектів обмеження прав громадян на мирні зібрання та шляхи подолання цих обмежень.

Войналович М. Конституційно-правовий механізм реалізації права на об'єднання у громадські організації в європейських державах / Максим Войналович // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 2. – С. 38–44.

У статті розглянуто основні аспекти конституційно-правового механізму реалізації права на об'єднання в громадські організації у європейських державах на прикладі Франції, Німеччини, Швеції та Великої Британії. Зокрема, досліджено історію нормативного закріплення права на об'єднання у згаданих європейських державах, еволюцію цього процесу та основні проблемні аспекти реалізації права на об'єднання в громадські організації.

Закоморна К. О. Конституційно-правові засади соціального діалогу в пострадянських країнах / К. О. Закоморна // Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – С. 175–176.

Проголошення в конституціях пострадянських країн держави соціальною покликано гарантувати людині стандарти соціального забезпечення, необхідні для її гідного життя в соціумі. Конституційні норми про соціальну справедливість, рівність і солідарність створюють фундамент для розвитку інструментів запобігання конфлікту в соціально-економічній сфері. Одним з дієвих механізмів досягнення стабільності в цій галузі є інститут соціального діалогу.

Литвинов О. М. Республіканська форма правління як засада конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Литвинов Олександр Миколайович. – Х., 2014. – 20 с.

Досліджено республіканську форму правління як засади конституційного ладу України. Розглянуто особливості історичного розвитку поняття республіки. Проаналізовано існуючі підходи до розуміння республіки як форми правління та її зв'язок з демократією. Запропоновано виділяти два підходи до інтерпретації поняття «республіка»: широкий (республіка розглядається не тільки як форма правління, що протиставляється монархії, а й у тісному зв'язку з доктриною республіканізму), і вузький (поняття «республіка» означає лише виборний спосіб заміщення посади глави держави на противагу спадковому принципу в монархії). Розглянуто конституціоналізацію принципу республіки в зарубіжних країнах. Проаналізовано місце республіканського принципу в системі засад конституційного ладу України. Досліджено зв'язок республіканських засад із принципами правової та демократичної держави. Запропоновано шляхи вдосконалення законодавства, спрямовані на розвиток республіканських ідей.

Ніколаєнко Н. В. Форми правління в умовах конституціоналізму: історична ретроспектива та сучасний стан / Наталія Ніколаєнко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 2. – С. 26–31.

У статті здійснено історико-правовий аналіз двох основних форм державного правління – республіканської та конституційно-монархічної. Висвітлено та порівняно спосіб формування, організації та ефективності діяльності вищих органів державної влади, політико-правовий статус глав держав окремих європейських країн з монархічною та республіканською формами державного правління.

Подорожня Т. С. Конституціоналізація правового порядку через призму верховенства конституції / Подорожня Т. С. // Право України. – 2014. – № 3. – С. 180–188.

У статті з теоретико-правових позицій розглянуто основні питання конституціоналізації правового порядку. Визначається конституціоналізація як основний аспект розвитку правової системи. Вона виступає одним із проявів безпосередньої дії конституції, спрямованої на гармонізацію суспільних відносин і реалізацію принципу верховенства права. Відзначається, що результатом конституціоналізації є конституційність елементів правової системи і

правопорядок. Конституціоналізація правового порядку безпосередньо залежить від змісту тих цінностей і принципів, які закладені в конституцію і обумовлені особливостями національної правової системи. Від того, наскільки основні конституційні принципи й положення відображені в законодавстві, залежить ступінь ефективності правового регулювання суспільних відносин.

Селіванов А. О. Наукові погляди на сучасні конституційні процеси. про Конституцію; про державу; про права і свободи людини; про правосуддя / А. О. Селіванов. – К. : Логос, 2014. – 132 с.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 3 ЧЕРВЕНЬ 2014**

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

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

В. Бондаренко

Підп. до друку 19.06.2014.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,1.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач
Національна бібліотека України
імені В. І. Вернадського
03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3
Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.