



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Проблеми реформування
судової системи очима фахівців*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *До питання необхідності проведення
конституційної реформи в Україні
в контексті децентралізації влади*

- ∨ *Проблеми попереднього конституційного
контролю законопроектів про внесення
змін до Конституції України*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *П'ять уроків Мазени – Орлика
для сучасної конституційної дискусії*

- ∨ *(Не)ратифікація Римського статуту:
чого боїться українська влада?*

№ 11-12 ГРУДЕНЬ 2015

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 11-12 грудень 2015

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

Т. Гранчак, д-р наук із соц. комунікацій (відповідальний секретар);

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

Л. Галаган, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році

Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання

можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій

nbuv.gov.ua

siaz.gov.ua



Шановні колеги!

***Прийміть наші найщиріші вітання
з Новим роком
та Різдом Христовим!***

*Нехай ці свята – вісники оновлення,
мрій і сподівань – принесуть добро, мир і достаток.
Бажаємо, щоб новий 2016 рік був щедрим
на цікаві плани та творчі успіхи,
приніс із собою смак нових перемог,
впевненість у правильності обраної мети
та енергію для її досягнення.*

Щастя, міцного здоров'я, здійснення найзаповітніших бажань.

*З повагою
колектив Національної юридичної бібліотеки України
Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського*



ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

М. Закіров

Проблеми реформування судової системи очима фахівців.....4

Т. Копитко

Концептуальні засади впровадження конституційної реформи в Україні в контексті судочинства.....8

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....13

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....15

СУСПІЛЬНА ДУМКА

П. Рудик, журнал Віче: До питання необхідності проведення конституційної реформи в Україні в контексті децентралізації влади.....17

С. Різник, журнал Віче: Проблеми попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України.....25

Л. Шутко, ЦППР: Реформа правосуддя – на старті. Чого від неї чекати?.....30

М. Мисюра, Судебно-юридическая газета: Конституция в части правосудия: в поиске баланса.....32

А. Матвийчук, Зеркало недели: Пять недостатков изменений в Конституцию в части правосудия.....35

Н. Соколенко, Українська правда. Блоги: Диктаторський Закон «Про всеукраїнський референдум» – спадок Януковича, від якого Порошенко не в змозі відмовитися?.....39

Ю. Ганушак, Дзеркало тижня: Яким бути українському префекту.....39

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....44

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

В. Мусіяка

Всі президенти не проти, щоб сигнали з адміністрації «належно» сприймалися судами.....57

М. Томенко

П'ять уроків Мазепи – Орлика для сучасної конституційної дискусії.....64

М. Хавронюк

Про «вотум недовіри» Генпрокурору і Конституцію.....68

К. Давиденко

Не керувати, а наглядати: як префекти замінять рай- і облдержадміністрації.....71

В. Куйбіда

Префектів призначатимуть з резерву, що буде гарантувати їх аполітичність.....78

А. Слобожан

Ассоциации городов Украины Законопроекты Кабмина нарушают Конституцию и Европейскую хартию80

І. Думич,

Д. Донат-Катен (Не)ратифікація Римського статуту: чого боїться українська влада?.....81

Конституційна скарга дає можливість громадянину більш істотно впливати на процеси в його країні. Однак такий механізм вимагає функціональної судової системи – міжнародні експерти.....82

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Іспанія.....84

Бельгія.....84

Туреччина.....84

Вірменія.....85

Російська Федерація.....86

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

М. Закіров, ст. наук. співроб. СІАЗ НБУВ, канд. іст. наук

Проблеми реформування судової системи очима фахівців

Бурхливі події останніх років сприяли виробленню в суспільстві усвідомленого запиту на створення дієвого механізму відповідальності держави та її органів перед громадянами. Наріжним каменем цього механізму є суд, що здійснює правосуддя на засадах законності, об'єктивності та неупередженості і розв'язує конфлікти не лише в усіх сферах суспільних відносин, а й у відносинах держави із суспільством у цілому і окремим громадянином зокрема.

Винятково важливого значення набуває судова гілка влади в часи загострення внутрішньополітичної ситуації. Зокрема, журналіст Н. Іванова нагадує, що саме «непросте і неоднозначне в юридичному плані» рішення Верховного Суду, прийняте в грудні 2004 р., про проведення так званого «третього туру» голосування на виборах Президента України, дало змогу запобігти перетворенню громадського конфлікту в силове протистояння. «У тій складній ситуації у суспільстві спрацював захисний механізм – суддівська гілка влади», – підкреслює оглядач.

Отже, недавня історія нашої країни підтверджує і значущість судової системи, і обґрунтованість значного інтересу до проведення судової реформи в Україні. Проте, з огляду на зазначену важливість судової системи для розвитку суспільства, сутність і перебіг самої реформи викликає багато зауважень і неоднозначних суджень з боку фахівців.

Зокрема, Голова Верховного Суду України у 2002–2006 рр., представник України в Комісії ООН з питань запобігання злочинності та кримінального правосуддя, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України В. Маляренко пропонує відсторонитися від загальних оцінок, гучних гасел і пошукати відповідь на запитання «Кому це вигідно?». На думку досвідченого фахівця, питання

щодо недоліків судової системи і нагальної необхідності її реформування має штучний характер і корисливий інтерес з боку влади і бізнесу з двох обставин. В. Маляренко звертає увагу на два чинники:

– по-перше, «виконавча влада намагається “реформувати” суди тому, що не має змоги реформувати медицину і освіту, економіку і комунальне господарство, не може підвищити життєвий рівень людей»;

– по-друге, «суди – це могутня зброя в боротьбі за владу, і тому природно, що влада хоче мати свій суд. Суди – це могутня зброя в боротьбі за власність, і тому природно, що бізнесові клани, особливо ті, хто при владі, намагаються приборкати суди».

Проте, слід зауважити, що, критикуючи наявні намагання реформування системи судочинства, В. Маляренко не заперечує необхідність змін. Утім, у його інтерпретації процесу змін у судовій системі України термін «реформування» замінено на термін «покращення». Зокрема, на думку вченого, слід починати з покращення освіти у школах і вишах, заохочувати талановиту молодь і орієнтувати її на роботу у судах, забезпечувати повагу до суду, не перетворюючи резонансні справи на «циркові вистави», покращити фінансову й матеріально-технічну базу судів, створити умови для реального гарантування незалежності суддів і їхньої відповідальності. «Але, – зауважує В. Маляренко, – на це немає ні хисту, ні бажання. Простіше поміняти суддів на адвокатів, а адвокатів на суддів. Але це не реформування, це рівнозначно тому, щоб поміняти місцями їжу в холодильнику і сподіватися, що твоє життя покращиться».

Поряд з питаннями змісту судової реформи чималу проблему становить питання вироблення ефективного механізму контролю над судами. Зокрема, на думку судді Апеляційного суду Лісабонського округу, члена Португальської

судової ради Ж-М Кардозо, «...питання дисциплінарної відповідальності завжди і всюди є надзвичайно делікатним питанням, оскільки вона може конкурувати із суддівською незалежністю, якщо не впроваджується і не застосовується чітко та якісне регулювання». Треба додати, що урівноваження незалежності і відповідальності суддів багато в чому залежить від ступеню впливу на цей процес природного і невід'ємного обов'язку держави щодо забезпечення діяльності судової системи. Як зазначає вже згадувана оглядач Н. Іванова, «...державна через систему адміністрування судів, порядок проходження державної служби, пенсійне забезпечення тощо має досить багато важелів впливу на суддів... Судді отримують від держави все: квартири, грошове та пенсійне забезпечення, а тому вплив держави є вельми істотним». Отже, вирішення питання незалежності і відповідальності суддів потребує комплексного підходу. Треба не лише встановити систему прозорого контролю за діяльністю суддів, але й забезпечити їхню реальну незалежність, у тому числі і від державних установ, що покликані створювати належні соціальні й матеріально-технічні умови роботи судової системи.

Проблема відновлення незалежності суддів в Україні ускладнюється загальною політичною атмосферою, що склалася в країні за останні роки. «Питання не лише в тому, що на сьогодні суд не є незалежним, а в тому, що сам дух у суспільстві є таким, що не дає можливості судді стати незалежним. І, ясна річ, суддя орієнтується у своїх рішеннях на владу, на провідні політичні сили, від яких залежить його доля. Вже навіть тоді, коли від нього ніхто нічого не вимагає, суддя орієнтується на владу і на ті сили, що домінують у суспільстві на певний момент. В цьому полягає одна з головних проблем», – підкреслює професор В. Маляренко.

Слід зауважити, що згадуваний досвідченим і визнаним юристом «суспільний дух» не виник раптово й несподівано. Як зауважує Н. Іванова, протягом багатьох років політична влада, якій не потрібна була «незалежна, високопрофесійна і непідкупна Феміда», намагалася зробити суди

підконтрольними собі. Крім того, формування войовничого ставлення до судової системи з боку опозиції і суспільства було зумовлено сумнозвісними процесами проти Ю. Тимошенко та Ю. Луценка. «Тоді прояв неповаги до суду почав сприйматися як прояв громадянської непокори... Суд апіорі мав репутацію провладного, пропрезидентського, такого, що становить небезпеку протестувальникам і опозиції», – акцентує Н. Іванова.

Зазначимо, що суспільні настрої за останній час не тільки не змінилися, а в деяких аспектах навіть і радикалізувалися. Як зауважує постійний автор видання «Экономические известия» А. Уманець, сьогодні спостерігається апатія і глибока внутрішня втома суспільства – від війни, від очікувань, що не виконані, від надій, що рухнули, від реформ, що набридли, від безпросвітнього майбутнього тощо. «Суспільство з такими внутрішніми настроями вже нікому не довіряє», – підкреслює журналіст. У своїй статті, підготовленій на основі фактологічного і статистичного матеріалу, представленого прес-службами Вищого господарського суду, Вищого адміністративного суду і Вищої ради юстиції, А. Уманець відмічає, що колосальну шкоду суспільству завдає огульна і тотальна дискредитація судів і суддів (<http://politika.eizvestia.com/full/237-demokraty-davyat-sudej>).

Аналогічну думку висловлює і суддя Попаснянського районного суду Луганської області М. Мазур у Facebook. Він зауважує, що ефективно боротися з корупцією в судах можна, використовуючи існуючі в Кримінальному кодексі і Кримінально-процесуальному кодексі норми, аби було бажання. «Але побудувати незалежний і справедливий суд шляхом пресингу, погроз звільнення чи притягнення до відповідальності за “завідомо заздалегідь неправосудне рішення” неможливо! Якщо ці погрози реалізуються, боюся, що судова система ефективно позбудеться саме тих суддів, які проявляють зайву незалежність і наважуються виносити рішення, які не подобаються іншим гілкам влади!» – наголошує М. Мазур (Facebook 18.11.2015). Наслідком зазначених процесів є тотальна недовіра між учасниками процесу, яка стає додатковою перешкодою на

шляху ефективного реформування. А. Уманець зазначає, що немає єдності, розуміння і довіри ні серед реформаторів, ні серед представників суддівського корпусу: «...Градус довіри між реформаторами і суддями – нульовий і це підтверджується з обох сторін» (<http://politika.eizvestia.com/full/237-demokraty-davyat-sudej>).

Ще однією з ключових проблем, що викликає чи не найбільшу полеміку, є питання визначення механізму оновлення існуючого суддівського корпусу України. Екс-суддя Вінницького окружного адміністративного суду, експерт групи «Реанімаційний пакет реформ» М. Жернаков вважає за необхідне провести поступове якісне оновлення судової системи, починаючи із судів вищої інстанції шляхом проведення прозорих конкурсів. Якість існуючого в Україні судочинства є наслідком того, що судді, які займають посади у вищих судах, були приведені туди в політичний спосіб політичними діячами. «Має бути створений Верховний суд, куди будуть призначатися судді на конкурсній основі», – наголошує експерт. Причому слід зауважити, що, на думку М. Жернакова, не можна «... дискримінувати і не допускати будь-кого до конкурсу, але головним критерієм має бути критерій бездоганної репутації».

Аналогічну думку висловлюють і зарубіжні фахівці. «Не може бути такого процесу як люстрація суддівського корпусу. Венеціанська комісія чітко визначила, що це навіть не ставиться під питання. Може мати місце процес індивідуального оцінювання ефективності суддів, при якому буде можливо застосувати санкції проти окремих суддів, але буде дотриманий принцип незалежності судової системи», – зазначає спеціальний представник генерального секретаря Ради Європи по Україні К. Джакомопулос.

Ще однією болючою проблемою є питання недоторканності суддів. У частині суспільства створюється думка, що це лише додатковий привілей, який не має під собою об'єктивної основи і є однією з причин суддівської сваволі. Проте, як зауважує експерт групи «Реанімаційний пакет реформ» М. Жернаков, принцип незмінності суддів

існує у цивілізованих країнах як запорука незалежності судів від політичних рішень. Складна процедура звільнення суддів необхідна для того, аби «...суддя, який буде чесним, непідкупним і політично незалежним, продовжував залишатися політично незалежним. Незалежний суддя має бути впевнений у тому, що якщо він прийме рішення не на користь президента, політика, то завтра його ніхто не накаже». Також експерт вважає, що не можна повністю знімати недоторканність із суддів, а треба її лише обмежити. «Пропозиції змін до Конституції передбачають обмеження функціональної суддівської недоторканності: суддя має бути недоторканий у питаннях здійснення ним правосуддя, а не там де він п'яний за кермом», – підкреслює М. Жернаков

Проте навіть відносно нетривала історія новітньої української незалежності вчить, що процес конституційних змін не тільки доволі складний, але, з певної точки зору, і небезпечний. Зокрема, Н. Іванова нагадує: «...Існує великий ризик, що починати реформу судової системи будуть одні, а реальну судову владу узурпують зовсім інші люди».

Поряд з тим, слід мати на увазі, що виняткове значення судової системи як окремої гілки влади потребує і виняткових методів її реформування. Представник України у Венеційській комісії, народний депутат VII скликання В. Пилипенко у Facebook зазначає: «Останнім часом знов доводиться читати, начебто Венеційська комісія підтримала ідею звільнити всіх суддів. І я, і керівництво Венеційської комісії вже втомилась пояснювати, що це не так. Але самопіар авторів ідеї “звільнити всіх” та нездатність визнати свою профнепридатність продовжується. Венеційська комісія надала достатньо позитивних оцінок проекту судової реформи в Україні, але одночасно із цим прямо вказала: заміна всіх суддів (понад 8000) становитиме загрозу для здійснення правосуддя в державі. І навіть атестацію суддів, на думку експертів Венеційської комісії, слід розглядати вже як виняткову міру» (Facebook 03.11.2015).

Відповідну солідарну думку висловлюють і зарубіжні фахівці, що підкреслюють особливість судової системи. Зокрема, спеціальний

представник генерального секретаря Ради Європи по Україні К. Джакомопулос підкреслює: «...Є суттєва відмінність від поліції, де допустима повна заміна особового складу. У суддівській системі неможливо діяти так само, як створили поліцію. Судді не є працівниками жодного міністерства. Вони користуються і повинні користуватися особливими гарантіями. Врешті-решт, завданням суддів не є виконання наказів або контроль за виконанням наказів. Тому співробітників правоохоронних органів можна звільнити за невиконання наказів, а суддів – ні».

У свою чергу директор Українсько-американського бюро захисту прав людини С. Глузман наголошує: «Люстрація суддів (модне сьогодні в Україні словосполучення) – така сама маячня, як і люстрація лікарів, двірників та міліціонерів. Вчинив гріх, порушив вимоги закону, вкрав, взявши конверт із грошиками – йди, дорогий, в зону кримінальної відповідальності. Або адміністративної відповідальності. І ніяких безболісних, м'яких люстрацій... Багато наших суддів – грішники. Це правда. Тому, що працюють в системі, яка провокує на гріх, у провокуючих на гріх умовах».

Під час дискусії в Українському кризовому медіа-центрі, аналізуючи ситуацію з рівнем довіри суспільства до судової системи, судді звернули увагу на те, що дані соціопитувань не завжди відображають дійсність. Рівень довіри громадян до судів різниться залежно від того, чи доводилося респондентам бути учасниками судового процесу, проте соціологи рідко враховують цю особливість. Так, рівень довіри до судів тих громадян, які

ніколи не мали справи із судами (таких – 88 % населення) – 14%, у той час як серед людей, яким доводилося мати справу із судами – 40 %, повідомила Т. Суярко, суддя Господарського суду Харківської області. Крім того, додала вона, «суспільству ззовні нав'язаний стереотип суду як установи, якій не довіряють». Т. Суярко зазначила, що тотальна недовіра суспільства не є проблемою виключно судової влади – вона стосується держави в цілому, а більша недовіра саме до судів зумовлена специфікою судової системи, адже у будь-якому випадку одна зі сторін програє справу. Відтак, постає питання і про підвищення рівня правової свідомості громадян.

Слід зазначити, що не все сьогодні гаразд і з підставами для звинувачень, які висувуються проти окремих суддів. Так, старший партнер юридичної компанії «Кравець і партнери» Р. Кравець зауважує, що «Венеційська комісія вже неодноразово говорила, що порушення присяги не є підставою для того, щоб зняти суддю з посади. Вища рада юстиції досі продовжує розгляд справ про порушення суддями присяги і внесення до Верховної Ради відповідних клопотань щодо звільнення суддів. Але надалі це все призведе до того, що Європейський суд з прав людини просто пачками скасовуватиме ці рішення, визнаватиме їх незаконними і відновлювати суддів на посаді».

Отже, фахівці у цілому схвально ставляться до самої ідеї проведення судової реформи, але пропонують утримуватися від занадто радикальних методів її проведення, наголошують на комплексному підході до розв'язання існуючих проблем і закликають до порозуміння й рівноправної співпраці.

Т. Копитко, пров. бібліотекар ФПУ НБУВ

Концептуальні засади впровадження конституційної реформи в Україні в контексті судочинства

На шляху розбудови демократично-правової держави, відповідно до стратегії сталого розвитку «Стратегія–2020», наша держава потребує комплексного та системного оновлення національного законодавства, а саме Конституції України. Дане твердження, ще в далекому 2003 р. було зазначено першим Президентом України Л. Кравчуком: «Політична реформа повинна розпочатись з внесення змін до Конституції України».

Передумовою розвитку конституційного процесу в Україні є історичні процеси, які сягають ще з часів Київської Русі, а саме широковідома збірка стародавнього українського права «Руська Правда» чи «Пакти і Конституції прав і вольностей Війська Запорізького», укладені Пилипом Орликом. Загалом, конституційний процес в Україні після набуття нею незалежності, умовно поділяється на чотири основні періоди, кожному з яких властиві свої особливості та специфіка:

- перший період (1991–1996 рр.) позначився здобуттям Україною незалежності, процесом підготовки проекту Конституції та прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р.;

- другий період (1996–2004 рр.) був, так би мовити, періодом реалізації Конституції України;

- третій період (2004–2014 рр.) позначений початком процесу внесення змін та доповнень до Конституції України (конституційної реформи).

- четвертий період (з лютого 2014 р. і триває донині) після Революції гідності в Україні розпочався четвертий етап конституційної реформи. Цей етап, у першу чергу, передбачає прагнення передати більше владних повноважень громадам, оновити судову владу, посилити гарантії захисту прав людини тощо.

На сьогодні Конституція України є базою, фундаментом усього законодавства. Тому,

коли Україна обрала проєвропейський вектор розвитку, постало гостре питання загальної реанімації законодавства країни. У результаті, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 було схвалено стратегію сталого розвитку «Стратегія – 2020», де особливу увагу приділено меті та способам реалізації вітчизняної конституційної реформи. На основі визначення основних етапів конституційного процесу в Україні, проводиться аналіз розвитку відповідного масиву законодавства та порівняння останнього з напрацюваннями європейських держав. За результатами розгляду основних положень Конституції України та можливостей внесення змін до них, надаються рекомендації щодо проведення конституційної реформи, котра не суперечила б чинному в державі конституційному порядку (<http://www.viche.info/journal/4466/>. – 2014. – 23.12).

Відповідно до ухвалених норм та правил на веб-сайті Національної ради реформ оприлюднена основна інформація щодо впровадження головних аспектів конституційної реформи України. Зокрема, зазначається, що Конституція України потребує публічного забезпечення та відповідального процесу внесення змін, а також:

- створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України (далі – ТСК) для підготовки узгоджених коаліцією змін до Конституції України. ТСК має діяти на засадах відкритості, гласності, професіоналізму, науковості, колегіальності та незалежності у прийнятті рішень;

- персональний склад ТСК формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у Верховній Раді України, при цьому переважну більшість у ТСК матимуть представники коаліції. До участі в роботі ТСК будуть залучені Президент України, Кабінет Міністрів України та експерти в галузі конституційного права;

- Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України готує узгоджений законопроект

про внесення змін до Конституції України з урахуванням висновків Венеційської комісії.

Дана реформа взаємопов'язана з такими розділами Конституції України:

- Судова реформа:

Вдосконалення конституційних положень (підвищені вимоги для призначення на посаду судді, обмежена недоторканність суддів, створення єдиного незалежного від політичного впливу органу, який відповідатиме за призначення, кар'єру та звільнення судді).

- Децентралізація та реформа місцевого самоврядування:

Зміни до Конституції України, які забезпечать правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

На сьогодні внесення змін до Конституції України в контексті вдосконалення судової реформи є одне з найбільш нагальних та болючих питань для нашої держави. Неодноразово Президент України П. Порошенко наголошував: «Виникла потреба в серйозних конституційних змінах у частині правосуддя, найважливіші їхні складові – очищення та оновлення суддівського корпусу через персональне тестування, жорсткий контроль за видатками кожного окремого судді на предмет їхньої відповідності доходів», – стверджує Президент. (http://zik.ua/news/2015/12/12/poroshenko_vyslovlyuetsya_za_skasuvannya_suddivskoi_nedotorkannosti_653627). – 2015. – 12.12). Нещодавно у своєму інтерв'ю посол США в Україні Дж. Пайетт також зазначив, що реформа системи правосуддя – одне з ключових завдань, з яким Україна матиме справу наступного року.

Так, 25 листопада Президент України П. Порошенко вніс у Верховну Раду проект змін до Конституції в частині правосуддя. Дещо раніше законопроект схвалили Конституційна Комісія і Нацрада реформ. У Раді законопроект пропонує відібрати повноваження з вираженням недовіри Генеральному прокурору, а також щодо звільнення третини складу Конституційного Суду України і безстрокового обрання суддів. У Президента законопроект відбирає

повноваження створювати суди. Крім того, виключається 121, 122 і 123 ст. Конституції, якими регулюється робота прокуратури. Замість цього термін перебування на посаді Генпрокурора пропонується підвищити з п'яти до шести років, але уточнити, що один і той самий не може бути Генпрокурором протягом двох термінів поспіль.

Юрисдикцію судів пропонується поширити на будь-який юридичний спір і будь-яке кримінальне обвинувачення. Суддю до винесення обвинувального вироку не можна утримувати під вартою або заарештовувати без згоди Вищої ради правосуддя, крім затримання судді під час або відразу ж після скоєння ним тяжкого чи особливо тяжкого злочину. Норма про безстрокове перебування судді на посаді залишається. Віковий ценз для суддів піднімається з 25 до 30 років, але не старше 65 років, призначає суддів Президент за пропозицією Вищої ради правосуддя, а відбір проводиться на конкурсній основі. Вища рада правосуддя – це 21 чоловік, 10 з яких обирають на з'їзді суддів із числа суддів, по двоє обирають Президент України, Верховна Рада, з'їзд адвокатів України. Також уточнюються повноваження суддів Конституційного Суду, їх обрання та терміни перебування на посаді тощо (<http://ua.112.ua/polityka/poroshenko-vnis-do-rady-proekt-zmin-do-konstytutsii-v-chastyni-pravosuddia-274639.html>). – 2015. – 25.11).

Оновлений Президентом України проект змін до Конституції, пройшовши ряд випробувань, все ж таки отримав позитивний висновок Венеційської комісії, і на сьогодні, проект більш-менш враховує ті ідеї, які були закладені для того, щоб проект був комплексним, системним та зваженим. Проект змін до Конституції в частині правосуддя має не лише підтримку міжнародних експертів. «Було проведено його широке громадське обговорення. Зокрема, такі експертні та громадські дискусії відбулися у Харкові, Львові, Запоріжжі, Дніпропетровську, Івано-Франківську на базі університетів та юридичних факультетів вищих навчальних закладів. У учасників заходів була можливість надавати свої пропозиції та міркування, і багато з них

були враховані в остаточному тексті Проекту», – зазначив голова Робочої групи з питань правосуддя та суміжних правових інститутів, секретар Конституційної Комісії, заступник глави Адміністрації Президента України О. Філатов на засіданні Конституційної Комісії, де розглядалися зміни до Основного закону України з питань правосуддя та суміжних правових інститутів. (<http://constitution.gov.ua/publications/item/id/90>. – 2015. – 30.10).

На думку керівника Головного департаменту правової політики Адміністрації Президента України К. Красовського, у змінах до Конституції закладено основи для того, щоб на рівні законодавства були визначені параметри, за якими судді зможуть отримувати належну зарплатню. «По-перше, бюджет судової влади формується за відповідною консультацією з органами судової влади. По-друге, рівень суддівської винагороди визначається законодавством про судоустрій. Це також інструмент незалежності судової влади, оскільки за бюджет відповідає виконавча гілка влади, то у консультаціях між судовою і виконавчою владою буде формуватися певна фінансова складова цієї незалежності» – зазначає К. Красовський. Також експерт пояснив, що в нинішньому варіанті законопроекту є акцент на суд присяжних, тобто прибрані «народні засідателі», суд вирішує питання в складі колегії суддів, судді або суду присяжних. Однак така ситуація закладає ті підвалини, що створять можливість утвердження реального суду присяжних.

Щодо призначення самої кандидатури судді, то не слід забувати, що призначення судді повинно відбуватися через державні інститути, а громадськість має давати свою думку стосовно того чи іншого кандидата, у першу чергу щодо його доброчесності та можливості займати цю посаду, щоб корупція не роз'їдала цей державний механізм. До слова, на минулому тижні Рада суддів України все ж таки погодила порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання суддів, було погоджено саме порядок складання іспиту та систему його оцінювання, що в результаті дасть можливість розпочинати процес

кваліфікаційного оцінювання суддів. Однак різного роду критики пропагують думку, що ці кроки є радикальними, тому що вони зачіпають конституційні засади статусу суддів і судової влади, при цьому вважають, що насамперед потрібно зберегти фахових суддів, а звільнити тих, хто ганьбить судову посаду і на звільнені посади набрати нових.

Таким чином, проект змін до Конституції у частині правосуддя передбачає глобальні трансформації, які покликані створити платформу для більш ефективного функціонування системи правосуддя України. Наразі, це вже п'ята спроба реформування судової системи і цього разу, як зазначають ряд експертів, є всі шанси досягти успіху.

Керівник проекту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» та міжнародний спостерігач до Робочої групи з питань правосуддя Конституційної Комісії В. Валанчюс стверджує, що проект Конституції, внесений Президентом у Верховну Раду, є дуже непоганим базисом для подальшого творення якісної, незалежної, прозорої системи правосуддя. (...) «Коли зарплата судді дуже низька, а навколо багато інтересів, протистояти дуже важко. Водночас, необхідно запровадити і жорсткі механізми контролю за доходами суддів, щоб запобігти корупції. На цьому фронті держава може діяти спільно із громадськістю, проте варто передбачити і механізм перевірки інформації про недоброчесні дії суддів, наданої громадянами. Повинен бути фільтр, тому що багато людей, які отримали рішення не на свою користь, будуть скаржитися. Таким органом-фільтром могла б стати громадська рада», – пояснює керівник проекту ЄС.

Водночас, на думку головного експерта групи із судової реформи громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» Р. Куйбіди, цей проект відкриває можливості для усунення політичних впливів, для спрощення судової системи і для суттєвого оновлення суддівського корпусу. «Перша із фундаментальних змін, закладених у положеннях проекту – те, що розвиток кар'єри суддів та питання звільнення суддів більше не залежатимуть від Верховної Ради і Президента. Членів Вищої ради

правосуддя обиратиме з'їзд суддів. Усунення впливу двох інших гілок влади на судову систему – чи не найбільше зрушення у рамках змін до Конституції у частині правосуддя», – схвально оцінив експерт судової реформи. (<http://uacrisis.org/ua/38679-proekt-zmin-do-konstitutsiyi>). – 2015. – 17.12).

Під час форуму «Конституція: суспільну довіру і нове правосуддя», який відбувся в Києві 14 грудня, посол ЄС Ян Томбінський у своїй заяві порадив Україні «прийняти нову Конституцію», як би це голосно не звучало. «Україна сьогодні потребує нової конституції, суспільну довіру і нове правило закону. Сьогодні ми говоримо про зміни в Конституції в частині судової системи, але я говорю про необхідність безперервної роботи з підготовки нової Конституції України. Вам, можливо, доведеться створити конституцію, яка відповідатиме побажанням створення парламентської республіки, щоб було ясно написано поділ ролей і обов'язків між різними гілками влади», – зазначив посол (<http://wschodnik.pl/ukraina/item/3689-tombinski-by-smoze-ukraina-potrzebuje-nowej-konstytucji.html>). – 2015. – 16.12). Однак голова експертної ради соціологічної компанії SocioStream AG О. Медведєв вважає, що Ян Томбінський мав на увазі зміни в Конституції, а не нову Конституцію. «Про це ж говорив Байден, коли відвідував Україну. Я думаю, що Томбінський в тренді заяв Байдена у Верховній Раді говорив про те, що потрібні зміни до Конституції в контексті судової реформи і в контексті президентської гілки влади, щоб було розмежування – все це повинно бути прописано. Але щоб прийняти Конституцію, потрібна конституційна більшість», – говорить О. Медведєв (http://newsradio.com.ua/2015_12_15/Medved-v-pro-zm-ni-v-Konstituc-bezv-zovij-rezhim-p-ket-m-l-c-oner-v-1221/). – 2015. – 15.12).

З-поміж всієї голосливості про Конституційну реформу в розрізі судової на сьогодні всім гілкам влади та реформаторським структурам варто виокремити головне питання, яке потрібно першочергово вирішити, а саме – питання оновлення суддівського корпусу. На думку судді Львівського окружного

адміністративного суду, члена Конституційної Комісії, В. Кравчука, «оновлення судової влади не є конституційною проблемою, бо і зараз існує алгоритм її оновлення, тобто закон, що передбачає порядок проведення конкурсів». «У проекті Конституції нічого істотно не змінено, там закладений такий самий конкурсний порядок. На сьогодні і так немає перешкод для початку такого оновлення. Більш того, депутати можуть змінити ці процедури на рівні закону, не чекаючи на зміни до Конституції. Станом на сьогодні в Україні є понад 700 вакансій у судах всіх рівнів, які готові до заміщення», – стверджує львівський суддя (<http://uacrisis.org/ua/38693-konstitutsia>). – 2015. – 17.12).

Думка експерта однозначно є суб'єктивною, адже для ефективного функціонування загальної системи судової гілки влади та її регулювання в першу чергу потрібно мати законодавче підґрунтя, а точніше оновлений механізм, чітко прописані норми діяльності, який має бути закріплений у головному законодавчому документі країни. Тобто спочатку потрібно закласти основу – саму Конституцію із змінами та доповненнями, а потім реанімувати та підвищувати кваліфікацію суддівського складу системи.

Серед багатьох питань судової реформи, також слід зазначити, що зміни до Конституції України в частині правосуддя передбачають ще і реформування прокуратури та адвокатури України, які визначають напрям розвитку цих інститутів на роки вперед. За словами заступника голови Адміністрації Президента України, секретаря Конституційної Комісії О. Філатова, при реформуванні судової системи мають бути реалізовані два головні принципи – незалежність і відповідальність. «Деполітизація інституту правосуддя передбачає створення в Україні незалежної прокуратури. Головною метою реформи адвокатури є створення єдиної правничої професії. Як результат ми матимемо підвищення якості правосуддя, запровадження єдиних професійних та етичних стандартів, а також єдиних стандартів відповідальності адвоката», – сказав О. Філатов (<http://uacrisis.org/ua/38762-oleksij-filatov>). – 2015. – 18.12).

Окрім вищезазначених судових нововведень в Україні активно обговорюється питання

впровадження такого поняття, як конституційна скарга. У такому випадку судовий механізм дасть можливість громадянину прямо звернутися до Конституційного Суду, якщо у нього є підстави вважати, що якийсь закон порушує його права. Загалом, у світі існує позитивний досвід впровадження конституційної скарги. Так, під час дискусії в Українському кризовому медіа-центрі голови Конституційних судів Литви, Грузії та Молдови запропонували свої приклади впровадження даної системи.

Голова Конституційного суду Литовської Республіки Д. Жалімас на прес-конференції зазначив, що в Литві чекають, коли Україна прийме цю модель, адже це стане додатковим стимулом згадати, що литовський Сейм вже один раз затвердив таку концепцію, але через економічні причини її впровадження пригальмували. «Так само у Литві популярністю користується непряме звернення, тобто литовські суди можуть і навіть зобов'язані безпосередньо звертатися до Конституційного суду, якщо у справі фігурує закон, який може суперечити Конституції. Для цього не потрібно санкцій з вищих інстанцій, однак таке питання все одно залишається на розсуд судді, а не позивача. Незабаром Литва повернеться до розгляду цього питання. Конституційна реформа повинна бути реальною і відновити довіру не тільки до судової системи, а й до політиків», – розповідав представник Конституційного суду Литовської Республіки. Наразі в Україні, на думку голови Конституційного суду Грузії, члена Венеціанської комісії Г. Папуашвілі, в Україні такими повноваженнями наділені Верховна Рада, Президент та уряд, що перетворює даний механізм на політичне питання. «Якщо ж громадяни матимуть такі права, то Конституційний суд стане доступним і для звичайних громадян», – сказав уповноважений суддя Грузії (<http://uacrisis.org/ua/38680-konstytutsina-skarga>). – 2015. – 17.12).

Серед розпорошеності думок, а головне відсутності чіткої методології подальшого існування судової системи, у контексті конституційної реформи, потрібно резюмувати лише те, що на сьогодні, за даними Національної ради реформ, судова реформа виконана на – 64%. Загальне виконання реформи у відсотковому співвідношенні виглядає таким чином:

- розробка Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та План дій її реалізації на 2015–2020 рр. – 100 %;

- розробка та прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» – 100 %;

- нові принципи формування та діяльності органів, які відповідають за формування суддівського корпусу (Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів) – 100 %;

- запровадження нових процедур проведення відбіркового та кваліфікаційного іспитів, спеціальної підготовки щодо кандидатів на посади суддів – 50 %;

- запровадження процедур кваліфікаційного та регулярного оцінювання суддів (включаючи самооцінювання) – 60 %;

- оновлення персонального складу суддівського корпусу – 45 %;

- оновлення процесуального законодавства – 50 %;

- запровадження системи електронного правосуддя – 30 %;

- реформування системи виконання судових рішень – 70 %;

- внесення змін до законодавства, що регулює діяльність адвокатури – 40 %;

- приведення повноважень та діяльності Прокуратури до європейських стандартів – 60 %.

Отже, підбиваючи підсумки, варто зазначити, що питання конституційного реформування для України залишається актуальним, а у зв'язку з подіями останніх років стало конче необхідним і потребує комплексного вирішення. На сьогодні одне з першочергових завдань «реформаторської влади» полягає у прийнятті закону про судовий устрій України. За словами відомого філософа Б. Кістяковського, «у сучасній конституційній державі суд має головне призначення – зберігати діюче право, але, здійснюючи правосуддя, він продовжує бути і творцем права». Дійсно, з-поміж ряду вищезазначених аспектів реформування та думок експертів зрозуміло, що лише комплексний і змістовний підхід у системі правосуддя дасть змогу продовжувати концептуальну модель судової реформи, яка буде відображена в оновлених законодавчих актах.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент вніс до Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)».

Проект був затверджений Конституційною Комісією 30 жовтня 2015 р. Національна рада реформ на своєму засіданні 9 листопада рекомендувала Президенту внести його на розгляд Верховної Ради, а Верховній Раді – розглянути цей проект у першому читанні протягом поточної сесії.

Коментуючи законопроект, Президент зазначив: «Цих змін давно вже чекає українське суспільство, тож прошу парламентарів ретельно ознайомитися із законопроектом та розглянути його відповідно до процедури в максимально короткі строки, щоб вже до кінця зими ми мали оновлену Конституцію в частині правосуддя та будували в Україні справедливий суд у відповідності до високих європейських стандартів».

Метою запропонованих змін є удосконалення конституційних основ правосуддя задля реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожного права на справедливий судовий розгляд його справи незалежним та неупередженим судом у розумні строки.

Прийняття законопроекту сприятиме реалізації повномасштабної судової реформи та оновленню суддівського корпусу відповідно до європейських стандартів, відновленню довіри громадян до судової гілки влади, а також забезпеченню належного функціонування прокуратури, адвокатури та системи виконання судових рішень.

Законопроект спрямований на деполітизацію та забезпечення незалежності судової влади, підвищення вимог та професійних стандартів для суддівського корпусу, обмеження імунітету суддів до функціонального, оптимізацію системи судоустрою, забезпечення безперервної та ефективної роботи органів судової влади на перехідний період тощо (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/prezident-vnis-do-parlamentu-proekt-zmin-do-konstituciiv-c-36360>). – 2015. – 25.11*).

П. Порошенко подав на розгляд Верховної Ради документ про створення інституту конституційної скарги.

Відповідний законопроект № 3524 «Про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя» був зареєстрований у парламенті 25 листопада.

Згідно з документом, Конституційний Суд зможе розглядати конституційність закону по конституційній скарзі особи, яка вважає, що застосований у кінцевому судовому рішенні в її справі закон суперечить.

Конституційна скарга зможе бути подана у разі, якщо вичерпані всі інші національні засоби правового захисту.

Пропонується встановити, що КС сам зможе визначати, з якого моменту закон або його положення, визнані неконституційними, втрачають свою силу.

Крім того, Конституційний Суд зможе за зверненням Президента або не менш 45 депутатів Верховної Ради визначати конституційність питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (*Slavpeople (<http://slavpeople.com/ua/article/3353-petr-poroshenko-predlozhit-vr-vvesti-institut-konstitucionnoj-zhaloby>). – 2015. – 26.11*).

Президент України П. Порошенко запропонував голові Конституційної Комісії розглянути можливість дострокового відкликання народних депутатів, які протягом місяця не виконали свої передвиборні обіцянки.

Про це йдеться у відповіді на петицію, яка опублікована на сайті глави держави та набрала понад 28 тис. підписів.

«Відкликання народних депутатів в Конституції України не передбачений. У той же час відкликання депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів визначено законами “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про місцеві вибори”, “Про місцеве самоврядування”», – зазначив П. Порошенко.

«Голові Конституційної Комісії, Голові Верховної Ради запропоновано забезпечити

докладне і всебічне розгляд електронної петиції із залученням представників політичних сил, державних органів, інститутів громадянського суспільства, вчених-правознавців, експертів і за підсумками прийняти необхідні рішення», – сказано у відповіді (*Ракурс* (<http://ua.racurs.ua/news/63097-poroshenko-prosyt-konstytuciyu-komisiu-rozglyanuty-mojlyvist-vidklykannya-nardepiv-yaki>). – 2015. – 18.12).

В. Гройсман: Зміни до Конституції унеможливають узурпацію влади

Зміни до Основного закону «поставлять крапку у централізованій корумпованій системі управління державою», «один раз і на багато років вперед деузурпують владу в країні, і ніхто ніколи не зможе її узурпувати у майбутньому». Про це заявив Голова Верховної Ради України В. Гройсман, відповідаючи на запитання журналістів під час конференції «Конституційна реформа в Україні: досягнення та перспективи», додавши, що він робитиме усе, аби відстоювати цю реформу.

Голова Верховної Ради також висловив думку, що можливість консолідувати парламент для внесення відповідних змін до Конституції існує. «Вважаю, що є можливості об'єднати усі фракції коаліції і поза її межами для прийняття рішення, яке назавжди передасть владу на місця, – наголосив В. Гройсман. – Ця реформа є ключем до нашої повноцінної європейської інтеграції, побудови справжнього демократичного суспільства».

Керівник парламенту зазначив, що сьогодні «питання цих змін залежить від політичної відповідальності кожного народного депутата і фракцій, які для себе прийматимуть рішення: вони це підтримують або ні».

У цьому контексті В. Гройсман висловив сподівання, що «час, який є, ми використаємо для дискусій, обговорення, можливо, напрацювання додаткових законопроектів у розвиток змін до Конституції, щоб забезпечити голосування у 300 голосів».

При цьому він наголосив, що «категоричності від тих чи інших політичних сил я сьогодні не почув». «Я не бачу опору у суспільстві змінам до Конституції у частині децентралізації. Була

певна політична гра, певні намагання розхитати ситуацію політичними і не тільки політичними засобами, що жодного відношення не має до децентралізації влади, – заявив він. – Тому мені б дуже хотілося, щоб усі відставили свої політичні прапори у сторону і прийняли по-справжньому державницьке рішення».

«Вважаю, що можемо знайти багато резервів для голосування всередині коаліції, і, звісно, представники всього спектра парламенту теж зможуть за це проголосувати незалежно від того, яку політичну силу вони представляють», – сказав В. Гройсман, висловивши думку, що «абсолютна більшість» парламентаріїв готова підтримувати конституційні зміни (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1254>). – 2015. – 3.12).

Перед розглядом законопроекту про внесення змін до Конституції в частині децентралізації в остаточному, другому читанні, необхідно провести ще додаткові консультації. Про це заявив спікер Верховної Ради В. Гройсман.

«Для того, щоб бути більш відповідальними у цьому питанні, я думаю, треба оголосити про терміни проведення остаточних консультацій політичних сил», – сказав В. Гройсман.

На думку спікера, у коаліції є резерви для підтримки та остаточного внесення змін до Конституції в частині децентралізації.

«Я вважаю, що можна знайти багато резервів для голосування всередині коаліції, і, звичайно, в українському парламенті, незалежно від того, яку політичну силу він представляє», – заявив В. Гройсман.

За його словами, «є можливість об'єднати всі фракції коаліції і поза коаліцією для прийняття рішення, яке передасть владу українцям на місцях» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/3/7091209/>). – 2015. – 3.12).

Дж. Байден: Конституційна реформа важлива для майбутнього України в Європі

Конституційна реформа в Україні має на меті використання найкращих європейських практик. Про це заявив віце-президент США

Дж. Байден під час виступу у Верховній Раді України.

«Конституційні реформи, які включають реформу судової системи та децентралізацію, що мають на меті використання найкращої європейської практики, не є відмовою від демократичних принципів, не є підривом суверенітету. Це дуже важливо для майбутнього України в Європі», – зазначив він.

Віце-президент США на американському прикладі зауважив, що дуже важливо, щоб в Україні територіальні одиниці могли самостійно вирішувати всі свої питання, будувати освітні програми тощо в рамках єдиної Конституції *(Офіційний веб-портал Конституційної комісії (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1273>)). – 2015. – 8.12).*

Комітет Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя рекомендував парламенту направити до КС проект закону про внесення змін до Конституції щодо правосуддя та визначитися щодо законопроекту про зняття недоторканності суддів та депутатів. Про це повідомив член комітету, народний депутат Р. Сидорович.

«Я очікую, що розгляд цього питання відбудеться на наступному пленарному тижні», – зазначив він.

Під час засідання комітету розглядалися законопроекти про внесення змін до Конституції щодо децентралізації, правосуддя, недоторканності та Римського статуту.

«Питання Римського статуту було знято з розгляду Верховної Ради, оскільки питання Римського статуту врегульоване законопроектом про внесення змін до Конституції в частині блоку правосуддя», – зазначив Р. Сидорович.

За його словами, законопроект щодо недоторканності народних депутатів України та суддів «так само суперечить іншому президентському законопроекту в частині блоку правосуддя, тому що застосовуються різні процедури надання дозволу притягнення судді до відповідальності».

Також він наголосив, щодо законопроекту про зняття недоторканності «комітет рекомендує визначитися сесійній залі, але ми абсолютно очевидно розуміємо, що не можна одночасно приймати два законопроекти, які суперечать один одному» *(Hromadske.Tv (<http://www.hromadske.tv/politics/komitet-rekomenduvav-napraviti-do-konstitutsiinogo/>)). – 2015. – 9.12).*

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний Суд виключає продовження розгляду конституційності Закону України «Про очищення влади (люстрації)» у поточному році. «Продовжується робота (у рамках розгляду конституційності закону про люстрацію)... Я думаю, що це (продовження розгляду) буде найближчим часом», – цитують голову КС Ю. Бауліна «Українські новини». Ю. Баулін виключає, що засідання з розгляду закону про люстрацію буде продовжено в поточному році. 23 жовтня КС оголосив перерву в розгляді конституційності норм закону «Про очищення влади (люстрації)» у зв'язку з заявленим відведенням 7 суддям *(Дзеркало тижня (http://dt.ua/POLITICS/konstituciyniy-sud-rozglyane-zakon-pro-lyustraciyu-v-nastupnomu-roc-194452_.html)). – 2015. – 18.12).*

11 грудня 2015 р. до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 50 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпунктів 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 14 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. №76-VIII.

Згідно з Регламентом Конституційного Суду України, конституційне подання передано на вивчення в секретаріат суду.

Текст конституційного подання розміщений на офіційному сайті КСУ в рубриці «На розгляді суду» *(Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/295157>)). – 2015. – 11.12).*

15 грудня 2015 р. Конституційний Суд України у формі усного слухання розпочав розгляд справи за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні».

Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 р. № 1166-VII (далі – Закон), а саме:

– пункту 7 розділу II, яким вносяться такі зміни до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»:

1) пункт 3 частини першої статті 3 виключити;

2) текст статті 12 викласти у такій редакції:
«Допомога при народженні дитини призначається у розмірі 41280 гривень. Виплата допомоги здійснюється одноразово у сумі 10320 гривень, решта суми допомоги виплачується протягом наступних 36 місяців рівними частинами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України»;

3) у статті 123 слово «першої» виключити;

4) розділ IV «Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку» виключити;

Автори клопотання вважають, що оспорювані положення Закону звужують зміст і обсяг права на соціальний захист і пенсійне забезпечення, а тому не відповідають вимогам частини другої статті 8, статті 21, частин другої, третьої статті 22, частини першої статті 46 Конституції України.

У ході пленарного засідання Конституційний Суд України заслухав суддю-доповідача у справі С. Шевчука, який доповів присутнім матеріали справи. Судді також заслухали пояснення учасників конституційного провадження – народного депутата О. Долженкова, постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України А. Селіванова, а також пояснення залученого до участі у розгляді справи представника Кабінету Міністрів України міністра соціальної політики України П. Розенка.

У цій справі Конституційний Суд України завершив усне слухання і перейшов до закритої частини пленарного засідання для подальшого обговорення та прийняття рішення.

Головував на пленарному засіданні Голова Конституційного Суду України Ю. Баулін (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/295609>). – 2015. – 15.12).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

П. Рудик, журнал Віче: До питання необхідності проведення конституційної реформи в Україні в контексті децентралізації влади

Нині Україна проходить найважче випробування на єдність і територіальну цілісність, на здійснення низки реформ, які відповідали б європейським стандартам. У цих умовах особливої гостроти набуває потреба вдосконалення Конституції України як Основного Закону держави.

Модернізація Конституції можлива лише шляхом внесення до неї змін. Цій проблемі вже не раз приділяли увагу на найвищому державному рівні. Вона посідала й посідає одне з провідних місць у діяльності наукового середовища. Започаткували дослідження внесення змін до Конституції вчені Національної академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, а долучилися до цього судді Конституційного Суду та вчені деяких вищих навчальних закладів [1]. Проте нині ця проблема, з огляду на чітко визначений Україною європейський вибір розвитку, потребує спеціального дослідження.

Після «Євромайдану» (листопад 2013 – лютий 2014 років) і позачергових президентських (25.05.2014 р.) та парламентських (26.10.2014 р.) виборів публічну владу в Україні здійснюють нові політичні сили. Ще Верховна Рада сьомого скликання, як єдиний на той час легітимний законодавчий орган України, відновила дію Конституції в редакції 2006 року зі змінами, внесеними Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, та підтвердила положення законів № 2952-VI від 1 лютого 2011 року й № 586-VII від 19 вересня 2013 року про внесення змін до Конституції України («за» проголосували 386 народних депутатів). Згідно із Законом «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21 лютого 2014 року Україна як республіка із президентсько-парламентської стала парламентсько-президентською [2].

Сьогодні українське суспільство живе, а органи державної влади працюють за Конституцією в редакції 2014 року. Відповідно до її положень у Верховній Раді вже двічі (в лютому та листопаді 2014 року) було створено коаліції депутатських фракцій (парламентські більшості), котрі безпосередньо взяли участь у формуванні урядів України, що були призначені як попереднім, так і чинним парламентами. Нова влада чітко визначилася з європейським вибором України. Ратифікована Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (16.09.2014 р.) стала дороговказом для перетворень нашої країни. Її положення лягли в основу розробки стратегії сталого розвитку «Україна-2020», якою передбачено проведення 62 реформ. Серед них пріоритетними визначено реформу системи національної безпеки та оборони, оновлення влади, антикорупційну та судову реформи, реформу правоохоронної системи, децентралізацію державної влади та реформу державного управління, дерегуляцію та розвиток підприємництва, реформу охорони здоров'я, податкову реформу, реалізацію двох програм: енергонезалежності та популяризації України у світі й просування її інтересів у світовому інформаційному просторі тощо.

Сьогодні на перший план вийшли проблеми децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування за збереження унітарності держави Україна, а не її федералізації, про що ще на початку незалежності порушували питання деякі народні депутати й пропозиції котрих не дістали підтримки більшості парламенту. Нині, в умовах протистояння на Сході України, анексії Криму, відсутності територіальної цілісності країни, децентралізація влади (а не федералізація країни), на нашу думку, є найбільш вдалим шляхом, що сприятиме поглибленню демократичного розвитку України. Широкі

права отримують територіальні громади, а повноваження місцевої влади за рахунок центру значно розширяться, на чому не раз наголошував Президент Петро Порошенко.

Реалізація такого вибору потребує передусім проведення конституційної реформи. Зазначмо, що ця проблема стара. Основний Закон держави потребував раніше і потребує нині подальшого вдосконалення шляхом внесення до нього змін. Модернізувати Конституцію пропонували вже не раз. Це стосувалося й місцевого самоврядування. Такий процес започатковано ще в 2004 році. Так, 8 грудня 2004 року Верховна Рада попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) і направила його до Конституційного Суду для надання ним висновку стосовно відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Основного Закону держави. Вона також внесла до порядку денного чергової (шостої) сесії Верховної Ради четвертого скликання питання про ухвалення Закону про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1). Проте досі цю проблему розв'язано не було, хоча Верховна Рада й ухвалила окремі законопроекти щодо реформування місцевого самоврядування, а Конституційний Суд надав на них висновки. У 2012 році було створено Конституційну асамблею, робота котрої, як на мене, спонукала до ґрунтовних пошуків і в цьому питанні. Втім, із часом вона припинила свою роботу й Указом Президента від 1 грудня 2014 року була ліквідована.

Чіткий європейський вибір Україною свого розвитку змінив підхід до визначення змісту конституційної реформи та процедури її проведення. Зміст реформи має відповідати європейським цінностям, конкретній ситуації, що склалася в країні, подальшій демократизації українського суспільства, а проводити її планують поступово, окремими етапами, хоча, можливо, через декілька років – і комплексно, шляхом створення та діяльності нової Конституційної асамблеї.

Верховна Рада ще сьомого скликання здійснила низку заходів з підготовки внесення змін до Конституції України: створила Тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки законопроекту з конституційної реформи (04.03.2014 р.), провела відкрите парламентське засідання у формі громадських слухань з питань обговорення конституційної реформи (29.04.2014 р.), ухвалила Постанову «Про Меморандум порозуміння й миру». У меморандумі пропонувалося здійснення децентралізації, яка передбачала б: закріплення статусу України як парламентсько-президентської республіки, забезпечення повноважень регіонів необхідними фінансовими ресурсами, проведення судової реформи та реформи правоохоронних органів і прокуратури, боротьбу з корупцією на всіх рівнях державної влади тощо (20.05.2014 р.).

Проте підготовка конституційної реформи значно поживилася після обрання Президентом України П. Порошенка (25.05.2014 р.). Ініціатива у проведенні конституційної роботи перейшла до нього як глави держави за безпосередньої участі Верховної Ради та її Голови Володимира Гройсмана. На необхідності конституційної реформи вони наголошували не раз. Уже в інавгураційній промові глава держави підкреслював важливість перезавантаження влади на основі досвіду європейської демократії, підтвердив відданість ідеї парламентсько-президентської республіки, наголосив на потребі делегування значної частини повноважень з центру місцевим органам влади за збереження унітарності держави, розширення повноважень місцевих рад тощо (07.06.2014 р.) [3]. А з нагоди дня Конституції України (28.06.2015 р.) та попереднього схвалення у Верховній Раді змін до Конституції (31.08.2015 р.) Президент у своїх зверненнях ще раз наголосив, що в сучасних динамічних умовах Основний Закон держави має адекватно реагувати на глобальні зміни та виклики часу, що конституційна реформа є об'єктивною необхідністю, покликаною гарантувати подальший розвиток нашої країни, її повноцінну інтеграцію в європейську спільноту, що децентралізація влади докорінно

мінє політичну систему України, веде до європейської моделі самоврядування та є частиною його мирного плану.

На важливості проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади й реформування місцевого самоврядування не раз наголошував також Голова Верховної Ради, голова Конституційної комісії Володимир Гройсман. Зокрема, під час обговорення питання про внесення до порядку денного пленарного засідання другої сесії парламенту восьмого скликання президентського законопроекту про внесення змін до Основного Закону держави щодо децентралізації влади № 2217а від 15 липня 2015 року (16.07.2015 р.) та під час попереднього схвалення цього законопроекту Верховною Радою 31 серпня 2015 року він указував на потребу конституційної реформи та її значущість, адже вона забезпечить європейську інтеграцію України, становлення демократії, розвиток місцевого самоврядування тощо. Ці конституційні зміни є, на його думку, «водорозділом» між радянським минулим і європейським майбутнім.

Свої наміри глава держави й інші керівники державних органів намагалися й намагаються підтвердити практичними діями. Так, 26 червня 2014 року Президент подав до Верховної Ради законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178а. Законопроект дістав підтримку 277 народних депутатів і був унесений до порядку денного. Ініціативу Президента схвалила Венеціанська комісія. Вона позитивно оцінила пропозиції скасувати імперативний мандат, наглядові повноваження прокуратури, реалізувати принципи децентралізації влади. Водночас комісія рекомендувала продовжити реформування судової системи, а конституційну реформу здійснювати за участю громадянського суспільства, різних політичних сил, провести широке обговорення пропонуваніх змін тощо [4]. Після врахування рекомендацій Венеціанської комісії та наукової громадськості, яка висловила зауваження щодо змісту цього законопроекту, його

було офіційно відкликано з Верховної Ради. Вважаю, що така дія з боку глави держави була слухною.

Проведення конституційної реформи потребувало й потребує від органів державної влади та народних депутатів ужиття низки конкретних заходів, копійки та напруженої інтелектуальної роботи, залучення до неї висококваліфікованих фахівців з різних галузей права та міжнародних експертів. Саме для напрацювання узгоджених пропозицій стосовно змін до Конституції України із залученням представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні при Президентові України його Указом № 119/2015 від 3 березня 2015 року було створено спеціальний допоміжний орган – Конституційну комісію.

До її складу ввійшли народні депутати України, судді, вчені Національної академії наук, Національної академії правових наук, вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ, представники правничих громадських об'єднань і міжнародних організацій. Вони представляють юридичні інституції й наукові заклади різних регіонів країни: Донбасу, Харкова, Львова, Києва, Маріуполя, Одеси тощо.

Створення такої комісії було схвалено головою Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) Джанні Букіккіо. Він висловив надію, що зміни до Конституції України дадуть змогу вибудувати добру архітектуру державного управління, а «хороший закон з децентралізації влади надішле сигнал міжнародним інстанціям, що в Україні здійснюються правильні кроки».

Значення Конституційної комісії в тому, що вона мала стати майданчиком всебічного обговорення пропонуваніх для внесення до Конституції змін. На її першому засіданні (06.04.2015 р.) із промовою виступив Президент України Петро Порошенко. Він висловив надію, що Конституційна комісія стане «об'єднуючою платформою всіх

політичних сил, громадськості, вітчизняних та міжнародних експертів для напрацювання таких необхідних конституційних ініціатив, які вимагає зараз наше суспільство і які є, по суті, нашими міжнародними зобов'язаннями перед європейськими партнерами», що процес конституційних змін стане виявом суспільного консенсусу [5].

Необхідність конституційної реформи зумовлена тим, що зміни до Основного Закону держави мають повністю відповідати вимогам європейських цінностей. Наша країна прагне бути членом Європейського Союзу, отже, Конституція України має відповідати нормам і принципам, закладеним в європейських конституціях. Нині для нашої країни пріоритетами конституційно-правової модернізації стали децентралізація влади, удосконалення конституційних засад правосуддя та конституційного регулювання прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. За цими трьома головними напрямками внесення змін до Основного Закону держави й було створено робочі групи.

З огляду на те, що окремі політики і громадські діячі висловили свої зауваження щодо недостатньої прозорості підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції та обговорення його змісту, що його підготовка потребує більше часу та якісного обговорення в суспільстві, зауважмо таке. Вони мали на це певні підстави. Втім, опрацювання внесення змін до Конституції України, що стосуються децентралізації влади, відбувалося переважно з дотриманням передбаченої процедури. Робоча група, яка опрацьовувала зміни щодо децентралізації влади, свій варіант конституційних змін подала на обговорення Конституційній комісії. На її засіданнях ішлося про модель місцевого самоврядування, принципи адміністративно-територіального устрою України, підходи до реформи врядування та необхідність урахування базових принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Водночас наголошувалося на потребі оптимального варіанта змін до Основного Закону держави, щоб у майбутньому можна було уникнути

зловживань владою та конфліктів у трикутнику Президент–парламент–уряд.

Конституційна комісія на пленарному засіданні розглянула поданий варіант законопроекту конституційних змін і більшістю голосів схвалила (26.06.2015 р.). Законопроект про внесення змін до Основного Закону держави щодо децентралізації влади був направлений Президенту України. Він, у свою чергу, подав його до Верховної Ради, а парламент зареєстрував за № 2217а від 1 липня 2015 року. Глава держави висловив своє задоволення результатами підготовки цього законопроекту.

Законопроект про зміни до Конституції України щодо децентралізації влади міг бути внесений профільним комітетом на голосування у Верховній Раді не раніш ніж через два тижні від дня його подання до парламенту. Щоправда, Президент продовжував працювати над текстом законопроекту. Після техніко-юридичного опрацювання схваленого законопроекту № 2217а від 1 липня 2015 року, а також опрацювання прикінцевих і перехідних положень Президент уніс на розгляд Верховної Ради його доопрацьований варіант (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року), відкликавши раніше внесений до парламенту варіант цього ж законопроекту. 16 липня 2015 року Верховна Рада відповідно до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року (ст. 146, 148) внесла його до порядку денного пленарного засідання другої сесії Верховної Ради восьмого скликання й ухвалила постанову про звернення до Конституційного Суду для надання ним висновку на цей законопроект щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України [6].

За таке рішення проголосували 288 народних депутатів (проти голосували 57 обранців, утрималися – 16, неголосували – 19). Не підтримали законопроект конституційних змін парламентські фракції «Самопоміч» і Радикальної партії та частина позафракційних народних депутатів. Такі розбіжності в позиціях парламентських фракцій правлячої коаліції виникли, на нашу думку, через різне розуміння

змісту поняття «децентралізація влади», різні підходи до визначення повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування та їхнього розподілу, через непорозуміння між ними щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, які перебувають під впливом так званих ДНР і ЛНР.

Загострилося таке непорозуміння всередині парламентської коаліції особливо тоді, коли Президент, як уже зазначалося, вніс зміни до законопроекту № 2217а після того, як він був схвалений Конституційною комісією, поданий главою держави до Верховної Ради і зареєстрований нею 1 липня 2015 року за № 2217а. Суть змін полягає в тому, що в законопроекті № 2217а зафіксовано положення про те, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом. Проте в законопроекті в редакції від 1 липня таке положення було подано в самому законопроекті (пункт 8 Прикінцевих та Перехідних положень), а в доопрацьованому законопроекті в редакції від 15 липня згадане положення зафіксовано в перехідних положеннях самої Конституції (пункт 18 розділу XV) [7].

Включення в тіло Конституції України положення про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей зумовлюється необхідністю дотримуватися Мінських домовленостей: Україна зобов'язалася перед лідерами Німеччини, Франції та Росії (формат «нормандської четвірки») внести зміни до Основного Закону держави. Так, з-поміж комплексу заходів, зафіксованих Мінськими угодами від 12 лютого 2015 року для встановлення миру на Сході України (їхнім XI пунктом), передбачено проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності новою Конституцією до кінця 2015 року [8]. Виконання цих домовленостей необхідно для того, щоб кризу на Донбасі можна було розв'язати політико-правовим, тобто мирним, шляхом. На цьому не раз наголошував Президент України у своїх виступах, а також у

зверненні щодо голосування у Верховній Раді змін до Конституції 31 серпня 2015 року.

Саме такого підходу рекомендують дотримуватися українській владі лідери провідних цивілізованих країн світу, зокрема Німеччини, Франції, США та ін. Вони наголошують на важливості децентралізації влади в Україні й виконання Мінських домовленостей у рамках конституційної реформи. Підтвердженням цього стала тристороння зустріч у Берліні Президента України П. Порошенка, Канцлера Німеччини А. Меркель та Президента Франції Ф. Олланда (24.08.2015 р.). У своїх заявах вони підкреслили необхідність повного виконання Мінських домовленостей. А. Меркель зазначила, що ця зустріч спрямована на зміцнення нормандського формату та виконання Мінських домовленостей. З огляду на те, що Росія і бойовики так званих ДНР і ЛНР вважають запропоновані Україною конституційні зміни недостатніми й такими, що не відповідають Мінським угодам, важливою є позиція щодо цього лідерів Європейського Союзу. А. Меркель і Ф. Олланд визнали: Україна виконує свої зобов'язання щодо конституційних змін. А. Меркель вважає великим досягненням України те, що внесення змін до Конституції відбувається відповідно до Мінських домовленостей. Водночас Ф. Олланд заявив, що всі сторони – підписанти Мінських угод несуть відповідальність за виконання домовленостей. Він підкреслив: «Головне сьогодні – повне виконання усього пакета заходів Мінських угод».

Утім, під час обговорення законопроекту в парламенті 16 липня 2015 року деякі фракції, на думку Президента України, зненацька атакували його мирний план. Цей план, за його словами, «європейськими та американськими друзями і партнерами визнаний як безальтернативний варіант повернення окупованих районів Донбасу під український суверенітет виключно політико-дипломатичним шляхом» [9]. Такий підхід підтверджений і на зустрічах у форматі «нормандської четвірки» у складі президентів України П. Порошенка, Росії В. Путіна, Франції Ф. Олланда й Канцлера ФРН А. Меркель у Парижі 2 жовтня 2015 року та міністрів

закордонних справ України, Німеччини, Франції та Росії 6 листопада 2015 року.

Розв'язання складної ситуації на Сході України мирним шляхом послідовно дотримуються в ЄС, США та інших країнах. Про це свідчить також їхня реакція на попереднє схвалення Верховною Радою 31 серпня 2015 року законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Зокрема, голови двох комітетів Європейського парламенту: із закордонних справ Елмар Брок та Асоціації Україна – ЄС Андрій Пленкович – виступили із заявою, в якій голосування за зміни до Конституції України щодо децентралізації влади назвали «важливим для України днем». Вони підкреслили, що позитивне голосування є «новим доказом твердої прихильності української влади до реалізації Мінських домовленостей та мирного розв'язання конфлікту». Водночас депутати Європейського парламенту закликали до повної відповідальності, яку «мають виявити всі політичні сили в Україні, коли у вирішальний для країни момент приймаються такі важливі рішення, незважаючи на дуже напружену ситуацію». Позитивне голосування за поправки до Конституції стосовно децентралізації влади вітають також і в Державному департаменті США. Тут вважають ухвалені зміни черговим кроком на шляху до виконання Мінських угод.

Наміри Президента України щодо децентралізації влади у проведенні конституційної реформи варті підтримки. Водночас зауважмо й таке. Деякі народні депутати керуються іншими міркуваннями, ніж глава держави. Вони вважають, що Президент вніс зміни до законопроекту під тиском міжнародної спільноти, а також виходять із того, що в разі потреби внесення змін до норми, яка стосувалася визначення особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, необхідно буде дотримуватися різних процедур: однієї – під час внесення змін до закону й геть іншої – під час внесення змін до Конституції. Якщо змінюються норми закону, достатньо буде, щоб за такий законопроект проголосували більш як половина народних

депутатів від конституційного складу Верховної Ради, тобто щонайменше 226 голосів (ст. 91 Конституції). Якщо вносяться зміни до норм Основного Закону (зокрема, пункту 18 розділу XV), необхідно дотримуватися трьох етапів процедури внесення змін: по-перше, внести законопроект до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради й звернутися до Конституційного Суду стосовно надання щодо нього висновку (потрібно не менш як 226 голосів); по-друге, одержати висновок Конституційного Суду і, якщо він позитивний, попередньо ухвалити законопроект більшістю голосів від конституційного складу парламенту на цій же сесії (не менш як 226 голосів); по-третє, на наступній черговій сесії парламенту законопроект може бути ухвалений як закон не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту, тобто не менш як 300 голосами народних депутатів (ст. 155, 159 Конституції). Отже, президентські зміни в доопрацьованому законопроекті створюють у разі потреби внесення змін, які стосуватимуться положень щодо місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, додаткові труднощі (йдеться про оперативність внесення таких змін і необхідність набрання на третьому етапі цієї процедури 300 голосів народних депутатів).

Не заперечуючи потреби в децентралізації владних повноважень і проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні, проти внесення змін до Конституції України з цих питань 13 серпня 2015 року виступили деякі відомі громадські й політичні діячі та правознавці України. Вони обґрунтовували свою позицію тим, що нині проти України триває агресія Російської Федерації, а в самій країні існує спричинений нею, на їхню думку, воєнний стан. З цього приводу вони надіслали Президентові та Верховній Раді звернення, в якому закликали оголосити мораторій на внесення будь-яких змін до Основного Закону держави [10].

Оперативно реагуючи на це та інші звернення, Президент не раз зустрічався з відомими громадськими діячами, причетними до створення, утвердження й розвитку

незалежної української держави, написання та ухвалення її Основного Закону. Відбувалися розмови з актуальних питань конституційної реформи щодо децентралізації влади. Вказуючи на внесення змін до Конституції України як на одну з найважливіших реформ, Президент України зазначав, що ці зміни передбачатимуть дієві запобіжники, які гарантують територіальну цілісність України та її унітарність. Водночас він наголошував: децентралізація влади не стосується таких питань, як оборона, зовнішня політика, безпека, забезпечення прав та свобод громадян.

Відверто своїми думками стосовно пропонувані конституційні зміни ділилися й учасники зустрічей. Так, перший Президент України Л. Кравчук підкреслив, що зміни до Конституції жодним чином не мають нести загрозу для країни. Він пропонував представникам влади частіше зустрічатися з громадськими діячами, слухати один одного й слухати не лише політиків, а й людей. «Люди мають зрозуміти, що ми – разом з ними», – зауважив Л. Кравчук. А колишній посол України у США Ю. Щербак акцентував увагу на необхідності поліпшити спілкування із суспільством, розвінчувати різні міфологеми, що поширюються російськими засобами інформації. Звертаючись до Президента, він сказав: «Ми – ваші однопумці, але є речі, які люди не розуміють і які треба дуже добре їм пояснити».

Утім, попри наявність таких непорозумінь та дискусій, президентський законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 року) заслуговує на підтримку. У ньому пропонуються зміни до низки статей, а також Перехідних положень Основного Закону. Вони стосуються змін виконавчої влади в районах, областях, містах Києві та Севастополі, зокрема ліквідації місцевих державних адміністрацій та заміни їх префектами, визначення повноважень префектів (ст. 118, 119); змін в адміністративно-територіальному устрої України, його засад і системи (132, 133); місцевого самоврядування, зокрема створення його структурних органів та порядку

їх функціонування, його матеріальної та фінансової основи, розширення повноважень територіальної громади, районної і обласної рад, ухвалення ними актів місцевого самоврядування та зупинення їх дії в одному випадку префектом – у разі невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду, а в іншому випадку Президентом України – в разі їх невідповідності Конституції України й створення загрози порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрози національній безпеці України з одночасним зверненням до Конституційного Суду та призначенням главою держави тимчасового державного уповноваженого, який спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної і обласної ради (ст. 140–144) та ін. Хоча окремі положення законопроекту, на нашу думку, є дискусійними.

На президентський законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а) Конституційний Суд дав позитивний висновок (№ 2-в/2015 від 30 липня 2015 року). Пропонувані законопроектом зміни до пунктів 29, 30 частини першої статті 85, пункту 16 частини першої статті 92, частини першої статті 106, статей 118, 119, пункту 5 статті 121, статей 132, 133, 140, 141, 142, 143, 144, частини першої статті 150, назви розділу IX, а також розділу XV «Перехідні положення» Конституції України він визнав такими, що відповідають вимогам її статей 157 і 158 [11].

Цей законопроект попередньо був схвалений народними депутатами на другій сесії Верховної Ради восьмого скликання 31 серпня 2015 року й офіційно оприлюднений. За таке рішення проголосували 265 народних депутатів. На наступній черговій (третьій) сесії парламенту восьмого скликання законопроект стане законом за умови, якщо за нього проголосують не менш як 300 народних депутатів, і таким чином Верховна Рада України засвідчить свою мудрість і відповідальність перед українським народом за долю країни, за її краще майбутнє.

Отже, є нагальна потреба внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади в

Україні. Цього потребують інтеграція України до європейської спільноти, необхідність урахування вимог сучасного етапу розвитку нашої держави, зміна підходів до визначення змісту конституційної реформи, подальша демократизація українського суспільства, виконання Україною міжнародних зобов'язань і Мінських угод.

Водночас, щоб уникнути надалі непорозумінь і навіть протистояння між народними депутатами та в суспільстві й дійти консенсусу спочатку в діалозі, а потім і в діях щодо президентського законопроекту про внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади, необхідно цей законопроект, на нашу думку, всебічно обговорити в колі правознавців наукових установ та вищих навчальних закладів юридичного профілю, донести його зміст до широкого загалу.

Дискусії щодо його положень не стихають. Вони зумовлені різним (а інколи й протилежним) баченням ситуації, різним розумінням деяких норм законопроекту. Якщо до попереднього схвалення парламентом України президентського законопроекту не було ухвалено законів, які врегульовували б його положення, то тепер необхідно їх підготувати й ухвалити, щоб уникнути подальшого різного сприйняття й трактування. Щоб усунути суперечності, зокрема щодо положень, які стосуються префекта, варто терміново розробити й обговорити законопроект про його правовий статус. Потребує підготовки й низка інших законопроектів, які, наприклад, регулювали б роботу органів місцевого самоврядування та інше. Бажано було б, аби Верховна Рада розглянула їх іще до прийняття або разом із прийняттям закону України про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади.

Українські громадяни такої реформи чекають багато років. Законодавчо конституційні зміни наблизять владу до народу, розширять повноваження місцевого самоврядування. Втілюючи їх у життя, територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають забезпечити ефективне вирішення питань

місцевого значення, піднесення добробуту українського народу.

Список використаних джерел

1. Євграфов П. Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти: науково-практичний посібник. – К.: Правова єдність, 2007. – 204 с.; Конституція України: науково-практичний коментар/редкол.: В. Я. Тацій (гол. редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х.: Право, 2011. – 1128 с.; Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи. – К.: Атіка, 2006. – 256 с.; Рудик П. А. Коментар до конституційних змін: навчальний посібник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: ЦУЛ, 2009. – 304 с.; Стрижак А. Конституційна реформа в Україні: передумови, мета та способи реалізації// Віче. – 2014. – № 23. – С. 21–29; Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу. – К.: Парламентське видавництво, 2004. – 520 с. та ін.

2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України № 742-VII від 21 лютого 2014 року // ВВР України. – 2014. – № 11. – Ст. 143.

3. Порошенко П. О. Промова Президента України під час церемонії інавгурації 7 червня 2014 року // Віче. – 2014. – № 13. – С. 14–17.

4. Венеціанська комісія схвалила конституційну реформу Порошенка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1001510-venetsianska-komisiya-shvalila-konstitutsiynu-reformu-poroshenka.html>

5. Порошенко П. О. Виступ Президента України на першому засіданні Конституційної комісії 6 квітня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-pershomu-zasidanni-konstitucij-35075>

6. Про включення до порядку денного другої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації і про його направлення до Конституційного Суду України: Постанова Верховної Ради України № 622-VIII від 16 липня 2015 року [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622-19>

7. Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

8. Комплекс заходів щодо виконання Мінських угод: повний офіційний текст домовленостей щодо Донбасу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/politika/kompleks-zahodiv-schodo-vikonannya-minskih-ugod-povniy-oficiyniy-tekst-domovlenostey-schodo-donbasu-408901.html>

9. Звернення Президента щодо проекту змін до Конституції від 19 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/>

zvernennya-prezidenta-shodo-proektu-zmin-do-konstituciyi-35681

10. Звернення до Президента України та Верховної Ради України від 13 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/NoChangingConstitutionDuringWartime/posts/455069651341305>

11. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 2-в/2015 від 30 липня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-1529>. (Журнал Віче (<http://www.viche.info/journal/5007/>)). – 2015. – № 22. – листопад).

С. Різник, журнал Віче: Проблеми попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України

Найактуальнішим питанням сучасної науки вітчизняного конституційного права є, без сумніву, внесення змін до Конституції України. Вперше з 1996 року воно опинилося в центрі уваги не лише фахового середовища, а й представників громадянського суспільства. На жаль, подеколи певні сили намагаються перетворити конституційний процес на об'єкт недобросовісних політичних маніпуляцій, від чого страждає авторитет передовсім вищих органів державної влади, в тому числі й Конституційного Суду України (КСУ), який бере безпосередню участь у процедурі змін до Основного Закону.

Окрім проблеми конституційної реформи на різних історичних стадіях новітнього розвитку України досліджено у працях Ю. Барабаша, М. Козюбри, А. Селіванова, І. Сліденка, П. Стецюка, М. Теплюка, В. Федоренка, В. Шаповала та інших. Однак у практичному контексті ця проблематика висвітлена недостатньо. Тож важливо постійно фокусувати увагу представників вітчизняного наукового середовища на найгостріших проблемах

сучасного державотворення, забезпечуючи конституційну практику зваженими та теоретично обґрунтованими висновками, придатними для безпосереднього оперування ними у поточному правозастосуванні.

Безперечно, демократизація суспільного життя неминуче зумовлює виникнення конфліктів між гілками державної влади, чому можуть сприяти різні позиції у трактуванні конституційних норм. Полемічний характер мають дискусії у Верховній Раді України, органах виконавчої влади, Конституційному Суді України. У такому ж ключі ці питання обговорюються і в суспільстві, бо є чимало розбіжностей у розумінні справжньої волі конституцієдавця. Цю непросту проблему покликаний розв'язувати саме Конституційний Суд України з урахуванням того, що Основний Закон держави є не низкою формальних правил, а втіленням певної ідеї та відображенням рівня розвитку суспільства [7, с. 109].

Відомо, що законопроекти про внесення змін до Конституції розглядаються Верховною Радою виключно за наявності висновку

Конституційного Суду України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Зазначені статті Основного Закону передбачають низку вимог, на предмет дотримання яких і здійснюється попередній конституційний контроль, при цьому підстави для рішення Суду про невідповідність змін цим статтям Конституції можна поділити на два види: змістові (внутрішні) та об'єктивно зумовлені (зовнішні).

До змістових підстав прийняття висновку щодо неможливості внесення змін до Конституції можна віднести такі: передбачення змінами скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина; спрямування змін на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. До об'єктивно зумовлених підстав – наявність умов воєнного або надзвичайного стану; наявність фактів розгляду того самого законопроекту протягом попереднього року, попередньої зміни відповідного положення Конституції України парламентом того самого скликання.

Що характерно, чинний Закон «Про Конституційний Суд України» не містить жодної норми, яка регулювала б та конкретизувала наведені конституційні положення. Більше того, навіть у переліку повноважень КСУ, котрі містить стаття 13 закону, така функція відсутня. Спробу усунути цю законодавчу суперечність було здійснено 19 березня

2009 року шляхом прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання». Окрім іншого, закон містив спеціальну главу, присвячену врегулюванню цього питання, де, зокрема, закріплювалося, що справа про надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту закону про внесення змін до Конституції України розглядається КСУ невідкладно у строк, визначений частиною другою статті 57 цього закону (не довше одного місяця) та інше [1]. На жаль, ця та деякі інші необхідні норми діяли недовго, оскільки вже

7 липня 2009 року закон визнали таким, що не відповідає Конституції України у зв'язку з порушенням конституційної процедури набрання ним чинності [6].

Регламент Конституційного Суду України теж не врегулює процедуру та особливості розгляду цієї категорії справ, обмежуючись лише посиланням до пункту 5 статті 54, де встановлюється вид акта, що приймається Судом у такому разі (мається на увазі висновок) [5]. У будь-якому разі норма Конституції зараховує цю сферу регулювання виключно до законодавчих актів, а тому чинний Регламент доволі часто або дублює положення спеціального закону, або встановлює додаткові процесуальні норми, повноваження суду щодо учасників конституційного судового процесу чи стосунків із державними органами, громадянами, що мають бути врегульовані виключно законом. Тобто Регламент як складова нормативної основи здійснення судової юрисдикції виходить за межі свого цільового призначення, оскільки визначає широке коло правил, які не можна відносити до внутрішньої організації роботи Конституційного Суду [8, с. 17].

Нині єдиним нормативним актом, який деталізує конституційні положення щодо конституційної перевірки законопроектів про внесення змін до Основного Закону є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [2]. Природно, він стосується переважно саме парламентських процедур, однак дає змогу розглянути й деякі інші проблемні аспекти складного процесу внесення змін до Конституції, що фактично склалися в Україні та частково знайшли своє законодавче закріплення. Крім того, аналіз норм парламентського Регламенту дає підстави наголосити на актуальності й доцільності належного врегулювання цього питання на рівні профільного закону про Конституційний Суд України.

За час існування вітчизняного спеціалізованого органу конституційного контролю ухвалено 24 Висновки (Рішення) в межах виконання функції конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України, хоча лише три з них були

остаточно прийняті парламентом. Хоч як дивно, третина (8 з 24) проектів законів про внесення змін до Конституції України безпосередньо стосувалася обмеження недоторканності посадових осіб (у тому числі народних депутатів і суддів). Цей факт яскраво демонструє не виправдане зміщення акцентів у роботі над удосконаленням Конституції, свідчить про відсутність чіткої системи пріоритетів, цілей і завдань у стратегії конституційної реформи.

Незважаючи на те, що Конституційний Суд України фактично завжди давав позитивні висновки з цього питання, жоден із наведених законів щодо недоторканності, які часто дублювали один одного, так і не був прийнятий. Така перспектива, вочевидь, очікує і на останній проект закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, попри те, що Висновком Суду в справі щодо цього законопроекту, прийнятим

16 червня 2015 року [4], за наявності аж семи окремих думок його визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Ухваливши позитивне рішення, Конституційний Суд у його мотивувальній частині звернув увагу на те, що пропонувані законопроектом зміни до статті 126 Конституції України можуть призвести до необґрунтованого обмеження свободи та права вільного пересування судді у разі необхідності застосування до нього домашнього або адміністративного арешту.

Крім того, КСУ звернув увагу на ту обставину, що визначення порушення присяги судді як підстави для притягнення його до юридичної відповідальності за дії, вчинені у зв'язку зі здійсненням правосуддя, не узгоджується з позицією Венеціанської комісії, яка неодноразово вказувала, що поняття «порушення присяги» є надто розпливчастим, а тому не може позначати підставу для звільнення судді. Послався КСУ в цьому висновку і на Європейський суд з прав людини, який також наголошував, що визначення порушення присяги як підстави для звільнення судді з посади дає можливість для надмірно широкого й неточного тлумачення цього поняття.

Також, визнаючи, що в розділі II «Прикінцеві положення» законопроекту не передбачено скасування чи обмеження прав і свобод людини й громадянина, Конституційний Суд України зазначив: деякі положення цього розділу не можуть бути предметом регулювання закону про внесення змін до Конституції України, оскільки вони не узгоджуються з вимогами статті 8 Конституції України.

Отже, після подання позитивного висновку щодо законопроекту КСУ зробив три зауваження (застереження), які згідно з Конституцією України не є юридичною перешкодою для продовження процедури внесення змін до неї. Адже єдиною, конституційно визначеною підставою, що імперативно внеможливилює продовження процедури внесення змін до Основного Закону, є наявність висновку щодо повної або часткової невідповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Будьякі інші аргументи (зауваження, застереження) мотивувальної частини рішення згідно з Основним Законом не можуть ставати автоматичною підставою для зупинення процесу внесення змін до Конституції України. Не кажучи про те, що поняття «застереження Конституційного Суду України», яке не є ні конституційно, ні законодавчо визначеним, не було належно проаналізоване і в межах юридичної науки.

Натомість відповідно до пунктів 5 і 6 статті 149 Регламенту Верховної Ради парламент може розглянути питання і прийняти рішення про попереднє схвалення (та прийняття) законопроекту за умови, що він, за висновком Конституційного Суду України, відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України і КСУ не висловив застережень щодо його положень.

Згідно зі статтею 150 Регламенту, якщо у висновку КСУ законопроект про внесення змін до Конституції України в цілому або його окремі положення визнано такими, що не відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а також якщо у висновку КСУ є застереження щодо положень такого законопроекту, Верховна Рада вирішує питання про подальшу роботу над ним, визначаючи

строк подання відповідними суб'єктами пропозицій, поправок до законопроекту, строк опрацювання пропозицій, поправок, дату розгляду питання щодо пропозицій, поправок та інше.

Так, 14 липня 2015 року парламент прийняв Постанову «Про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» [3]. Постановою, oprіч усього іншого, передбачено необхідність подання пропозицій та поправок до законопроекту, що на невизначений строк відклало дату голосування за нього. Нагадаємо: в разі внесення хоча б однієї поправки проект закону потребуватиме нового розгляду Конституційним Судом, що за умов відсутності чіткої регламентації цього питання може затягнутися на тривалий час або й узагалі унеможливити його прийняття.

Підтвердженням такої ймовірності є той факт, що за цей час робоча група Конституційної комісії підготувала проект змін до Конституції України, який передбачає внесення змін у ті самі положення Основного Закону, при цьому поіншому вирішуючи питання щодо недоторканності суддів [10]. Наприклад, у законопроекті щодо недоторканності частину третю статті 126 Основного Закону запропоновано викласти так: «Суддя не може бути без згоди Вищої ради юстиції затриманий та до нього не може бути застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання при вчиненні або безпосередньо після вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи». Натомість це ж положення у проекті змін щодо правосуддя на момент підготовки цієї статті має вигляд такий: «Суддя не може бути без згоди Вищої ради правосуддя затриманий чи утримуватись під вартою до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час вчинення або безпосередньо після вчинення злочину». Схожі невідповідності є і в інших положеннях обох документів.

Як уже було зазначено, Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень

не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції. Аналіз ситуації, яка склалася, свідчить, що прийняття парламентом актуальнішого законопроекту щодо правосуддя унеможливить прийняття законопроекту щодо недоторканності народних депутатів і суддів, оскільки поіншому вирішує питання суддівського імунітету. У такому разі виникне необхідність підготовки зовсім нового проекту закону про скасування депутатської недоторканності та, відповідно, започаткування нової конституційної процедури.

Тож норми Регламенту Верховної Ради України стали безальтернативною підставою для затягування процесу прийняття законопроекту, на який, при всіх недоліках, витрачено значну кількість інтелектуальних та організаційних ресурсів, зусиль фахового, експертного і громадянського середовища. Укотре суспільні очікування та політичні обіцянки окремих політиків не вдалося привести до спільного знаменника.

Звичайно, рішення КСУ, котрі приймаються в межах процесу змін до Конституції, повинні ретельно досліджуватися, а застереження суддів братися до уваги. Фактично можна погодитися з Х. Приходько в тому, що порядок участі КСУ в процесі внесення змін до Конституції України є однією з пріоритетних процедур конституційної діяльності. А також із тим, що правові позиції КСУ, висловлені у висновках, мають концептуальноправове значення та забезпечують правообмежувальну, правозабезпечувальну, правопрограмну, правомодернізаційну, правостабілізуючу, правоідеологічну, правоінформаційну, правосоціалізуючу та інші функції щодо регламентації конституційної юрисдикційної та іншої правозастосовної діяльності [9, с. 49].

Водночас, щоби схожі випадки не траплялися в майбутньому, слід визнати цілком обґрунтованим припущення щодо невідповідності Конституції України закріплення в Регламенті парламенту наведених норм про застереження у Висновках Конституційного Суду як автоматичну перешкоду для продовження конституційного процесу, вжити заходів для її вилучення

з тексту Регламенту. Адже фактично має місце неконституційне доповнення наведеного вичерпного переліку підстав, що унеможливають внесення змін до Конституції, новою невиправданою підставою, яку можна сформулювати так: Конституція України не може бути змінена у разі, якщо проект змін не суперечить статтям 157, 158 Конституції, але Конституційний Суд зробив хоча б одне застереження до законопроекту в мотивувальній частині висновку.

Немає сумнівів, що конструктивні та обґрунтовані застереження (зауваження) до законопроектів про зміни до Конституції слід брати до уваги незалежно від того, чи формалізовані вони в офіційні акти. Більше того, крім доводів мотивувальної частини актів Суду, мають аналізуватися окремі думки суддів єдиного органу конституційної юрисдикції, доктринальні праці відомих учених, позиції авторитетних представників громадянського суспільства. А ще краще, коли ці зауваження (крім, зрозуміло, окремих думок суддів) враховуватимуться на стадії розроблення законопроекту, не доводячи справу до завершальних етапів, коли зрив процесу призводить до небажаних суспільнополітичних наслідків та реакцій. Але вирішальна роль викладених застережень Конституційного Суду України для продовження роботи парламенту в межах конституційного процесу не є обумовленою ні нормами Конституції України, ні функціями КСУ, ні природою мотивувальної частини рішень єдиного органу конституційної юрисдикції.

Отже, на сучасному етапі конституційної реформи можемо спостерігати низку важливих проблем, які потребують оперативного розв'язання, а саме: відсутність узгодженості між підготовленими законопроектами про внесення змін до Конституції України; відсутність належної законодавчої регламентації процесу внесення змін до Конституції України; свідоме й несвідоме використання не передбачених Основним Законом підстав для уповільнення конституційного процесу.

Що раніше вказані проблеми будуть розв'язані, то краще. Зволікання може

негативно відобразитися на змістові змін до Конституції України, забезпеченні її подальшої ефективності, що, вочевидь, створить штучні перешкоди на шляху реального перетворення України на незалежну, демократичну, правову державу, ускладнить процес утвердження в Україні універсальних принципів верховенства права та конституціоналізму.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання: Закон України № 1168-VI від 19.03.2009 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 31. – С. 461.

2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861VI від 10.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – С. 133.

3. Про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України та суддів: Постанова Верховної Ради України № 594VIII від 14.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/59419/conv>.

4. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції № 1в/2015 від 16.06.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=276619>.

5. Регламент Конституційного Суду України від 5 березня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=10711>.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом № 17рп/2009 від 7 липня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=62235>.

7. Бориславський Л. Конституція України: її реалізація та способи удосконалення // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 4. – С. 103–110.

8. Конституційна юрисдикція : підручник / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. / за ред. Ю. Г. Барабаша та А. О. Селіванова. – Х. : Право, 2012. – 168 с.

9. Приходько Х. Роль правових позицій Конституційного Суду України у становленні

та розвитку доктрини конституційного процесу // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 2. – С. 43–54.

10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) № 1776 від 16.01.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602 (*Журнал Віче* (<http://www.viche.info/journal/4974/>)). – 2015. – № 21. – *листопад*).

Л. Шутко, ЦППР: Реформа правосуддя – на старті. Чого від неї чекати?

Очищення судів від негідних носити мантию людей за два роки після Євромайдану так і не відбулося. Днями Президент України Петро Порошенко видав Указ про звільнення першого і поки що єдиного суддю, який безпідставно застосував запобіжний захід у вигляді тримання під вартою до активістів революційних подій. Чому так відбувається? І чи вирішить проблему президентський проект змін до Конституції щодо правосуддя, який передбачає новий механізм оновлення суддівського корпусу? Спробуємо розібратися.

Затягування часу

Спершу зазначимо, що гальмування процесу очищення судової влади від суддів, які себе скомпрометували під час Євромайдану, відбувається через їхніх колег. Адже саме вони бойкотували виконання люстраційних законів. Спершу – «Про відновлення довіри до судової влади», за яким безуспішно переобрали голів судів та їхніх заступників, залишивши на цих посадах близько 80% кадрів режиму Януковича. Потім черга дійшла і до закону «Про очищення влади», який судді Верховного Суду України (ВСУ) вирішили перевірити на конституційність, скерувавши відповідне подання до Конституційного Суду України (КСУ). Через це не відбулася повноцінна люстрація у суддівському корпусі.

Не виправдалися сподівання й на роботу оновленої Вищої ради юстиції (ВРЮ), у повноваженнях якої – притягнення до

дисциплінарної відповідальності суддів та надання рекомендацій Верховній Раді на їх звільнення. Адже вона, завдяки судам, що зупиняли рішення про обрання її членів, більше року не могла почати працювати. Єдиним органом, який протягом року розглядав справи «майданівських» суддів, стала Тимчасова спеціальна комісія (ТСК) з перевірки суддів загальної юрисдикції, створена на вимогу закону «Про відновлення довіри до судової влади».

Однак і в її роботі була значна пауза, адже зі складу ТСК вибули судді ВСУ у відставці Юрій Кармазін та Станіслав Щотка. Тому за рік роботи її члени встигли передати до ВРЮ висновки відносно лише 46 «майданівських» суддів, які виносили рішення проти активістів масових акцій протестів в Україні в період з 21 листопада 2013 року по 11 квітня 2014 року. Розгляд ще майже 300 таких справ не відбувся у зв'язку з завершенням строку діяльності ТСК. Аби продовжити термін її роботи народні депутати розробили законопроект. Однак член ТСК Маркіян Халабала вважає такий шлях надто довгим і пропонує своїм колегам просто передавати матеріали щодо «майданівських» суддів до ВРЮ. «Днями я так і зробив, передавши свої нерозглянуті справи до ВРЮ», — зазначив він.

Сподіваємося, що незабаром її члени візьмуть їх до розгляду. Щоправда, очікувати на позитивні рішення щодо звільнення усіх цих суддів складно. Оскільки результати розгляду

46 висновків, переданих ТСК, засвідчують, що в таких випадках члени ВРЮ діють вибірково: одних суддів, які кидали за грати євромайданівців та відбирали в автомайданівців водійські права, вони рекомендують на звільнення, а інших з таким же складом правопорушень – ні.

Суддівські маніпуляції

Не краща ситуація і з результатами роботи Вищої кваліфікаційної ради суддів України (ВККС), до якої можуть скаржитися на дії суддів громадяни та вносити свої подання правоохоронці. Цей орган надає свої рекомендації до ВРЮ щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів. Так от з 8936 скарг, які станом на 11 листопада 2015 року надійшли до ВККС, розглянуто лише 7 справ. По шести з них прийнято рішення про застосування дисциплінарного стягнення «попередження». У 1679 випадках відмовлено у відкритті дисциплінарної справи, а переважна більшість, тобто 7250 скарг, ще очікують на прийняття рішень.

Як бачимо, ефективність роботи цього органу, на жаль, також невисока. Та й судді знайшли спосіб, як скасовувати його рішення. Свідченням тому стала справа судді Ірпінського міського суду Володимира Шумка. Він єдиний, хто отримав від ВККС рекомендацію на звільнення за позбавлення автомайданівця водійських прав. Проте 20 жовтня цього року Вищий адміністративний суд України, маніпулюючи старими та новими законодавчими актами, а також строками притягнення суддів до відповідальності, визнав це рішення, яке носить рекомендаційний характер для розгляду у ВРЮ, незаконним. Така постанова вищої інстанції не підлягає скасуванню, тому є фактично «індульгенцією» не лише для «майданівських», а й кримських, донецьких і луганських суддів-відступників, які зрадили присязі.

Змінити ситуацію має судова реформа. Нещодавно Президент України вніс до парламенту проект змін до Конституції щодо правосуддя, напрацьований Конституційною комісією, в якому йдеться про кваліфікаційне оцінювання, тобто переатестацію уже діючих суддів. На думку експерта Центру політико-

правових реформ з судівництва Романа Куйбіди, його норми знімають бар'єри для очищення суддівського корпусу. Адже суддям запропонують пройти переатестацію, яку проводитиме Вища рада правосуддя – новий орган, що має замінити теперішню ВККС та Раду суддів України. «Проект не бездоганний, але найкращий у сьогоднішніх реаліях. Важливо його прийняти одночасно з усіма законами, що потрібні для імплементації», – додає він.

Позиція Верховного суду

Зробити це слід як найшвидше, адже Пленум ВСУ винайшов лазівку для того, аби унеможливити звільнення суддів за отримання негативного висновку за результатами повторного кваліфікаційного оцінювання. Він постановив звернутися до КСУ з конституційним поданням з приводу визнання неконституційними положень пунктів 6 і 7 Прикінцевих та перехідних положень закону «Про забезпечення права на справедливий суд», прийнятого у лютому цього року під приводом початку проведення судової реформи. Адже зазначені норми, на думку суддів ВСУ, не відповідають міжнародним стандартам у сфері судочинства.

«Якщо КСУ визнає неконституційним ці пункти, то очищення суду через процедуру оцінювання, яку пропонує Президент у своєму проекті змін до Конституції України, не відбудеться, – упевнений адвокат, громадський активіст Роман Маселко. – Оскільки відмова від його проходження чи незадовільні результати оцінювання не будуть вважатися підставою для звільнення судді».

З огляду на це можна дійти висновку, що, які б закони не приймалися з метою очищення суддівського корпусу від негідних мантії людей, вони не отримають схвалення у суддів. Ті перешкоджатимуть їх виконанню усіма відомим їм способами. Негатив з боку суспільства по відношенню до судової влади буде з кожним новим кроком протидії лише зростати. До чого це призведе, гадаю, не варто зайвий раз пояснювати...

Приємні несподіванки

У такій ситуації приємно знати, що не всі служителі Феміди опираються змінам у судовій

системі. Приміром, суддя Кіровоградського окружного адміністративного суду Роман Брегей упевнений, що «судді не повинні протидіяти запропонованому механізму перепризначення суддів через процедуру проведення конкурсу». Про що відкрито заявляє у ЗМІ.

Підтримати ідею оновлення суддівських кадрів вирішили й судді Новоград-Волинського міськрайонного суду Олена Верозуб, Володимир Мозговий, Тетяна Заполовська, Ольга Літвин, Людмила Савицька та Антоніна Михайловська. Таку відповідь вони надали на листа експерта Реанімаційного пакету реформ Михайла Жернакова із пропозицією прийняти перезавантаження суддівського корпусу.

«Якщо громадськість вимагає цього, чому ми маємо не підтримувати таку пропозицію? – відповідає суддя Новоград-Волинського міськрайонного суду Олена Верозуб. – Я

особисто не боюся проходити таку процедуру і виступаю за запровадження найбільш справедливого та чесного механізму перевірки суддів».

Такої ж думки – й Олег Матушак із Львівського апеляційного господарського суду. «Не дивлячись на те, що це покладає на мене та зрештою на кожного суддю обов'язок пройти цю процедуру, яка може стати підставою звільнення з суддівської посади, я підтримую оновлення судової влади», – зазначив він у своїй відповіді на листа Михайла Жернакова.

На жаль, таких суддів, які готові на жертви заради очищення судової системи від тих, хто її ганьбить, одинці. Однак вони є! І це вселяє надію на те, що не все ще у нас у цій сфері втрачено (*ЦППР (http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/2083-reforma-pravosuddia--na-starti-choho-vid-nei-chekaty.html)*. – 2015. – 3.12).

М. Мисюра, Судебно-юридическая газета: Конституция в части правосудия: в поиске баланса

Как известно, на рассмотрении Верховной Рады сейчас находится законопроект «О внесении изменений в Конституцию (в части правосудия)». Он прошел долгий путь подготовки. Его разработкой занималась рабочая группа Конституционной комиссии (КК) по вопросам правосудия, а текст не единожды отправлялся для ревизии в Венецианскую комиссию (ВК). Какие изменения основного закона в части правосудия были разработаны группой КК и утверждены Венецианской комиссией, какие были внесены перед направлением проекта главе государства, и как их восприняло юридическое сообщество, разбиралась «Судебно-юридическая газета».

Основы

Как первоначальный текст изменений, предложенный рабочей группой, так и внесенный Президентом проект не предусматривает, что юрисдикция судов будет распространяться на все правоотношения, возникающие в государстве. Однако, если КК изначально предлагала ограничить

юрисдикцию судов спорами о правах и обязанностях лица и любыми уголовными обвинениями против него, то окончательный текст, представленный главой государства, определил ее распространение на любые юридические споры и любое уголовное обвинение. Это может говорить об исключении из подведомственности судебной власти бесспорных дел, к примеру, об установлении факта. При этом обе редакции изменений указывают, что в предусмотренных законом случаях суды рассматривают и другие дела, а также законом может быть предусмотрен обязательный досудебный порядок урегулирования спора.

Помимо этого, Президентом сохранены согласованные с ВК предложения об исключении из основного закона положений о существовании апелляционных и местных судов. На смену этим нормам судоустройство Украины, согласно ст. 125 в новой редакции, будет базироваться на принципах территориальности, специализации и определяться законом. Согласно положениям,

которые были внесены главой государства и отсутствовали в первоначальном тексте, судопроизводство осуществляется судьей единолично, коллегией судей или судом присяжных. Таким образом, исключается институт народных заседателей.

Создание, реорганизация и ликвидация судов

Подлежали исправлениям КК и положения Конституции, касающиеся создания, реорганизации и ликвидации судов. Изначально Комиссия утвердила положение о том, что создание и ликвидация судов должны осуществляться по предложению Высшего совета правосудия, проект которого вносит в Верховную Раду Президент (до введения изменений в системе административно-территориального строя Украины согласно ст. 133 Конституции в редакции проекта касательно децентрализации власти, но не позже, чем до 1 января 2017 г. создание, реорганизация и ликвидация судов осуществляются Президентом). Именно этот момент был предметом рассмотрения ВК, которая в своем выводе отметила, что суды должны создаваться законом, а это значит, что такие решения должна принимать Верховная Рада, а не исполнительная власть. Поэтому, по мнению ВК, следовало исключить полномочия Президента по созданию, реорганизации и ликвидации судов, и наделить этими полномочиями парламент.

Внесенный же главой государства текст поправок предусматривает, что проект об образовании, реорганизации и ликвидации суда вносит в ВР Президент после консультации с Высшим советом правосудия (ВСП). Таким образом, в окончательном тексте церемониальные функции Президента преобразуются в фактически властные, а ВСП будет исполнять в этом вопросе исключительно консультативную функцию. Также необходимо отметить, что во внесенном в парламент тексте проекта увеличен срок, до которого именно Президент осуществляет данные полномочия – с 1 января до 31 декабря 2017 г., т.е. целый год.

Система и принципы правосудия

Не были изменены главой государства положения утвержденного проекта о том,

что высшим судом в системе судостроительства Украины будет Верховный Суд. С целью защиты прав и свобод лиц в сфере публично-правовых отношений закреплено существование административных судов. Также смогут действовать высшие специализированные суды.

Важным дополнением Конституции как в первой, так и в окончательной редакции стали положения об установлении размера судейского вознаграждения законом о судостроительстве и уточнение, что издержки на содержание судов определяются с учетом предложений соответствующего органа системы правосудия, который в окончательном варианте выписан более четко – Высшего совета правосудия. Таким образом, заработная плата служащих Фемиды, определенная указанным законом, получит конституционное утверждение, а размеры издержек будут рассчитывать с учетом затрат на работу ВСП.

Как в первоначальном, так и в окончательном проекте подлежит реконструкции орган судейского контроля – на смену существующему Высшему совету юстиции придет Высший совет правосудия. Однако окончательный текст Конституции исключает из его функциональных обязанностей вопрос о прекращении полномочий судьи. В то же время, к его обязанностям отнесено принятие решений о переводе судей из одного суда в другой. В остальном положения о составе и полномочиях ВСП были поддержаны главой государства. Единственным примечанием было уточнение, что член ВСП должен относиться к юридической профессии и соответствовать критерию политической нейтральности.

Положения о замене основного принципа судопроизводства в Украине – «законности» на принцип «верховенства права», которые изначально предложила КК, не были отражены в окончательном тексте, и в зарегистрированном законопроекте принцип «законности» просто исключен. Следует отметить, что во внесенном Президентом проекте предложено заменить положение о поддержке прокурором в суде «государственного» обвинения на «публичного». Это соответствует европейским стандартам, поскольку фактически прокурор

представляет не государство, а публичный орган, наделенный функцией представлять стороны обвинения в суде.

Проектом Основного Закона в последней редакции обеспечивается право на апелляционный пересмотр дела и в предусмотренных законом случаях – на кассационное обжалование. Таким образом, было ограничено декларированное в первоначальном тексте обеспечение обжалования судебного решения в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Расширение же возможности обжалования судебных решений не только в апелляционном и кассационном порядке объяснялось как существованием процедуры обращения в Верховный Суд в связи с неодинаковым применением законов судами Украины, так и появлением нового механизма – подачи конституционной жалобы в связи с неконституционностью законов, на основании которых вынесено судебное решение. Однако окончательный текст проекта среди основ судопроизводства в Украине декларирует именно право на апелляционное и кассационное обжалование судебных решений. Следовательно, обращения в Верховный Суд и Конституционный Суд станут специальными средствами защиты прав лица, которые применимы в исключительных случаях – при наличии неодинаковой судебной практики по применению одного и того же законодательного акта или несоответствия положений закона Конституции. Среди основ судопроизводства в проекте Конституции также установлена обязательность судебного решения. Причем само его понятие становится более широким и включает как решения, так и постановления, приказы суда. Таким образом, все документы, принимаемые судом, обретут статус обязательных к исполнению на основании именно основного закона.

Не был изменен проектом в утвержденной редакции и вопрос обеспечения контроля за исполнением судебных решений, который, как и предполагалось, будет отнесен к юрисдикции именно суда. С одной стороны, это позитивно, но с другой – возникает вопрос

нагрузки на судебную систему в целом в связи с новообретенными функциями.

К вопросу независимости судей

В окончательной, как и в первоначальной редакции независимость и неприкосновенность судьи гарантируется. Причем множественное отождествление гарантий заменено, и они носят личностный характер. Но если первоначальный текст, разработанный КК, исключал уточнение об обеспечении гарантий судье на основе Конституции и законов Украины, что подразумевало использование также международных нормативно-правовых актов, то окончательный текст ограничивает обеспечение гарантий Конституцией и законами Украины.

Также без изменений остались гарантии независимости и неприкосновенности, которые включают положение из ныне действующей редакции Основного Закона о невозможности задержать судью или содержать его под стражей до вынесения обвинительного приговора судом без согласия ВР, которое будет заменено на необходимость получения согласия ВСП, за исключением задержания судьи во время совершения преступления или непосредственно после такого совершения. В то же время, окончательный проект дополнен положением о том, что задержание судьи возможно только во время совершения тяжкого или особо тяжкого преступления. Без изменений осталось закрепление «функционального иммунитета» – невозможности привлечения судьи к ответственности за вынесенное им судебное решение (за исключением совершения преступления или дисциплинарного проступка).

Карьера судьи

Что касается требований к кандидату на занятие должности судьи, окончательный текст изменений в Конституцию также разнится с первоначальной редакцией. Без изменений остались положения о гражданстве, возрасте, образовании и владении государственным языком, но были изменены требования в отношении стажа: вместо работы в отрасли права минимум пять лет кандидат должен иметь стаж профессиональной деятельности в сфере права.

В перечень были также включены положения о компетентности и добродетельности такого лица, а вот необходимость проживания в Украине минимум 10 лет исключена.

Предложенный КК порядок избрания судей остался без изменений и в окончательном тексте, который ожидает рассмотрения в парламенте. Так, занятие судьями должности будет осуществляться исключительно бессрочно. Назначать же судей на должности будет Президент по представлению ВСП. Поддержаны главой государства и положения о конкурсном основании занятия судейской должности, в т.ч. судей КСУ.

Изменены в окончательной редакции основания для увольнения судьи. Так, неспособность судьи выполнять свои полномочия по состоянию здоровья была заменена несостоятельностью судьи к такому исполнению. Кроме того, появилось новое основание для увольнения судьи – нарушение

обязанности подтвердить законность источников происхождения имущества.

Итак, Конституционная комиссия и Президент отыскали необходимый баланс в вопросе реформирования судебной ветви власти. Однако не все рекомендации ВК были учтены, что наводит на мысль о том, была ли необходимость неоднократно обращаться к этой институции. Общество и служители Фемиды в т.ч. ожидают проведения реальных реформ, которые помогут наладить баланс между всеми ветвями власти и обеспечить их нормальную как автономную, так и общую работу, направленную на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что является основной обязанностью государства (*Судебно-юридическая газета (<http://sud.ua/news/2015/12/17/84718-konstitutytsiya-v-chasti-pravosydiya-v-poiske-balansa>). – 2015. – 17.12).*

А. Матвийчук, Зеркало недели: Пять недостатков изменений в Конституцию в части правосудия

Долгожданный проект изменений в Конституцию Украины в части реформирования правосудия представлен в парламент. Над текстом изменений за закрытыми дверями трудилась рабочая группа Конституционной комиссии. Она, собственно, и определяла, какой быть новой судебной системе. Документ порадовал некоторыми положительными новеллами, получившими одобрительные заключения Венецианской комиссии. Это и назначение судей бессрочно, и лишение президента и парламента ряда неоправданных полномочий по формированию судейского корпуса, реформирование Высшего совета юстиции (теперь – Высший совет правосудия).

Вместе с тем предложенная концепция далека от идеала. Изменения довольно неопределенны и ограничены, а следовательно, не дают полноценной картины судебной реформы. Ряд ключевых вопросов вообще вынесены за рамки Конституции. Создается впечатление, что члены

Конституционной комиссии не договорились, а потому выбросили из текста изменений положения о регулировании судоустройства, дисциплинарной ответственности судей, судейском самоуправлении и т. п. По логике авторов проекта, теперь это должно определяться на уровне обычных законов. Учитывая давнюю традицию парламента в считанные секунды принимать важнейшие государственные решения в угоду политическим потребностям, такой подход является неоправданным и даже опасным.

Правозащитные организации – участники платформы «Правозащитная повестка дня», объединившиеся с целью контролировать законодательство на соответствие правам человека, проанализировали текст изменений в Конституцию. Эксперты платформы Владимир Яворский, Аркадий Бущенко и Евгений Захаров определили пять основных пунктов, которые стали для правозащитников неприятным сюрпризом.

Забыть о перспективе международного трибунала по делу о малайзийском «Боинге»

После продолжительных споров в проекте изменений в Конституцию наконец-то появилось положение, устраняющее правовые препятствия на пути к ратификации Римского устава Международного уголовного суда. Это буквально одно предложение технико-юридического содержания.

Авторы законопроекта, которые уже отчитались об этом как о реальном шаге к выполнению Украиной еще одного обязательства согласно Соглашению об ассоциации, явно кривят душой. По непонятной причине эта норма вступает в силу только через три года после обнародования принятого закона. И, поскольку Международный уголовный суд уже начал изучение ситуации в Крыму и Донбассе по второй разовой декларации правительства, такое промедление с окончательной ратификацией нельзя объяснить никакими рациональными аргументами. Возможно, правительство хочет оставить за собой право отозвать разовую декларацию и остановить расследование? Но эту роскошь может себе позволить только недемократическое правительство. Такой беспрецедентный в истории суда шаг надолго закроет Украине путь в Европейский Союз. Зачем нынешний состав парламента готовит инструмент для реванша недемократических сил – просто непонятно.

Важно помнить, что Международный уголовный суд – далеко не единственный механизм осуществления международного правосудия. Не так давно Украина публично поддержала инициативу ряда стран по созданию международного уголовного трибунала для расследования обстоятельств гибели более 300 пассажиров «Боинга» МН-17. За обращение в ООН с соответствующим постановлением проголосовали 248 парламентариев. Но в проекте Конституции возможность для создания такого рода суда просто не предусмотрена. Более того, изменения не дают возможности привлечь международных судей к вершению правосудия в Украине. Таким образом, мы закрываем себе путь к созданию международных гибридных механизмов правосудия, модели которых

испытали в свое время некоторые страны, ставшие жертвами военных преступлений и преступлений против человечности.

Конституционная жалоба – только для избранных

Проект изменений в Конституцию де-факто не дает возможности обычным гражданам обращаться в Конституционный суд Украины в случае, когда законы прямо нарушают права и свободы человека. В Украине на данный момент нет никаких правовых механизмов, с помощью которых человек мог бы защитить себя от действия неконституционных решений парламента. Мы уже пережили шокирующий опыт диктаторских законов 16 января, которым можно было противостоять только единственным образом – бойкотировать их выполнение, что одновременно означает – и нести ответственность за их нарушение. Учитывая это, весьма циничным представляется предложенное условие для подачи конституционной жалобы: «в случае, если все национальные средства юридической защиты исчерпаны». Таких «средств» нет по определению. В государстве отсутствуют гарантии защиты человека от тирании, и именно Конституция должна была бы их установить.

Не надо бояться, что наши граждане завалят Конституционный суд кипами документов. Можно установить формальные требования к обоснованности конституционной жалобы, как это сделал Европейский суд по правам человека. Например, отсеивать жалобы на законы из-за незначимости закрепленных в них нарушений. Также важно предоставить право подавать конституционные жалобы в связи с нарушением основоположных свобод не только физическим, но и юридическим лицам.

Цеховая монополизация права на правовую помощь

Проект изменений в Конституцию делает адвоката едва ли не единственным представителем во всех судах и во всех категориях дел – даже для представительства органов государственной власти. В тексте, правда, содержится предостережение, что законом могут быть определены исключения относительно представительства в суде

в трудовых спорах, спорах по защите социальных прав, по выборам и референдумам, в малозначимых спорах, а также относительно представительства малолетних или несовершеннолетних лиц и лиц, признанных судом недееспособными или дееспособность которых ограничена. Сама же имплементация этого требования отсрочена во времени. Но по сути граждане лишаются права нанять для представления своих интересов опытного юриста или другого специалиста в сфере права, которому они доверяют. Даже в гражданском споре это должен быть адвокат, упрощенно – юрист со свидетельством о праве занятия адвокатской деятельностью.

Если называть вещи своими именами, авторы предлагают закрепить монополию адвокатуры в самом плохом смысле этого слова. Предоставление таких полномочий не имеет под собой правовых аргументов, а является, скорее, элементом ограничения права человека на выбор защитника. Ведь нынешний уровень развития украинской адвокатуры не гарантирует предоставления качественных правовых услуг. Кроме того, следует вспомнить и о дисциплинарных преследованиях адвокатов самим руководством адвокатуры – вплоть до приостановления действия адвокатского свидетельства. И то только за критику в адрес руководства. Можно еще как-то понять, когда нормы относительно права на представительство в суде исключительно адвокатами определяются на уровне обычного закона. Но не Конституции.

На самом деле мало стран в мире лоббируют интересы бизнес-корпораций на уровне основного закона государства. И если сравнение с коммерческой деятельностью сразу не приходит в голову, то предлагаем законодателям смоделировать ситуацию. Например, завтра адвокатура принимает внутреннее положение, по которому расценки на правовые услуги будут составлять 1 тыс. грн в час. И помощь адвоката станет не по карману даже народным депутатам, если они живут только на свою зарплату.

Также надо отказаться от идеи подчинить адвокатам систему бесплатной правовой

помощи. Т.н. государственные адвокаты доказали свою необходимость еще во времена Евромайдана, когда само государство взяло курс на подавление мирного протеста. В проекте изменений бесплатная правовая помощь вообще вынесена за правовое поле и фактически уничтожена.

Имитация изменений в реформе прокуратуры

В чем заключается кардинальная реформа прокуратуры, из проекта изменений в Конституцию понять сложно. Очевидно, что этот вопрос стал «краеугольным камнем» для членов Конституционной комиссии, по которому они не пришли к согласию. И хотя следует оставить государству поле для маневра для углубленного регулирования на уровне законов, сам проект Конституции должен четко очертить основные вопросы реформы. И среди них – случаи и основания для досрочного освобождения генерального прокурора с должности.

Важно предусмотреть принятие т.н. органических законов, которые принимаются большинством в 2/3 голосов народных избранников. Речь о законах, определяющих права и свободы, судеустройство и статус судей, органы государственного обвинения и т.п. Это даст возможность защитить общество от принятия изменений, обусловленных политической конъюнктурой. В таком случае Конституция Украины не будет нуждаться в детализации ряда положений, которые, по мере необходимости, можно будет изменить более защищенным, но все-таки более простым способом, чем внесение изменений в Основной Закон государства.

Консервация имеющегося судейского корпуса

Один из вопросов, который больше всего волнует людей, – как будут увольнять старых и избирать новых судей – остается нерешенным. Обществу снова не предложили четкую процедуру и объективные критерии для освобождения судей. Создается впечатление, что это делается нарочно, чтобы оставить политическим силам, декларирующим преданность демократическим принципам, возможность влиять на данный процесс. В

дальнейшем это приведет к политической зависимости судей, которые останутся на должности, поэтому поставленная цель – заменить суды – не будет достигнута. Зависимость действующего состава судей уже от новой власти приведет к консервации всех имеющихся в сфере правосудия проблем.

Действительно, сложно придумать четкие, объективные критерии увольнения судей. Почти всегда стоит вопрос справедливости или существования «скрытых возможностей» на практике. Поэтому изменения в Конституцию должны приниматься не для мести, а чтобы заложить новую судебную систему, благодаря которой недобросовестные судьи рано или поздно уйдут сами. В этом процессе ведущую роль будут играть высшие суды, на состав которых нужно обратить особое внимание.

По мнению правозащитников, надо освободить с должностей всех без исключения судей высших судов и Верховного суда Украины, которые несут ответственность за уничтожение системы независимого судопроизводства во времена «дирижирования» Андрея Портнова. При этом речь не идет о лишении их должностей судей. По их желанию они могут быть переведены в суды первой или апелляционной инстанций. Изменения высшего звена судебной системы и качественное назначение новых судей – это фундамент для постепенного обновления всего 9-тысячного судейского корпуса через систему судейского самоуправления.

На самом деле, правозащитное сообщество требует от законодателя не так уж и много. Все изменения в Конституцию в части реформирования правосудия должны основываться на идее независимости судебной

власти от других ветвей власти и предоставления высоких гарантий независимости судей. В правовом государстве суд является не столько государственным, сколько надгосударственным органом. Ему приходится судить государство, сохраняя незаангажированность, хотя суд и есть неотъемлемой частью государственного аппарата. Одинаково опасным для правосудия является давление как со стороны государственной власти, так и со стороны улицы. Потому суд не может быть инструментом воплощения политических настроений власти или населения – он должен работать исключительно на основе норм права. Иначе, как предупреждал Блаженный Августин, государство без независимого суда превратится в стаю разбойников.

Устранение этих недостатков является тестом на подлинность украинского парламентаризма. Не так давно мы были свидетелями, как самые важные государственные решения народные избранники принимали за считанные секунды без рассмотрения каких-либо поправок. По такому сценарию были приняты пресловутые Харьковские соглашения, закон о языке Кивалова – Колесниченко, много других нормативно-правовых актов. Надеемся, что эта позорная практика окончательно отошла в прошлое. И нынешние законодотворцы будут закладывать гарантии права на справедливый суд в Конституции, ориентируясь на потребности всего украинского общества, а не кратковременные бонусы для своей политической силы (*Зеркало недели (<http://gazeta.zn.ua/internal/pyat-nedostatkov-izmeneniy-v-konstituciyu-v-chasti-pravosudiya-.html>). – 2015. – 11.12*).

Н. Соколенко, Українська правда. Блоги: Диктаторський Закон «Про всеукраїнський референдум» – спадок Януковича, від якого Порошенко не в змозі відмовитися?

1 грудня 2014 року група новообраних народних депутатів із громадськими активістами прийшли до Конституційного суду і під телекамери передали суддям на розгляд Закон «Про всеукраїнський референдум» з вимогою визначити, чи відповідає він Конституції.

Пару слів про цей закон: писався під Януковича, аби тільки він мав право організувати референдум із будь-яким запитанням (хоч про передачу влади у спадок своєму синові). Без дозволу президента організувати всеукраїнський референдум за цим законом НИХТО не може. Ухвалювали закон 6 листопада 2012 року, коли в сесійній залі було 50 депутатів. Подивіться це короткевідео, щоб зрозуміти, що це за закон такий:

Проти цього закону виступали громадські організації, що навіть створили Коаліцію «За чесний референдум». Виступала проти і тодішня політична опозиція. Але переміна місць влади і опозиції ніяк не вплинуло на те, що в українському законодавстві існує абсолютно неконституційна річ.

Протягом року Конституційний Суд не зроби НИЧОГО для усунення неконституційного закону із правового поля, тобто, не почав розгляд. Пам'ятаєте, як швидко КСУ розглянув питання відповідності законопроекту про зміни до Конституції в частині децентралізації від президента Порошенка? Вклалися у тиждень! А

тут цілий рік жодної дії по розгляду диктаторського закону про всеукраїнський референдум!!!

У чому причина? В тому, що в Конституційному судді восьмеро його членів підпадають під люстрацію і геть нічого не хочуть робити?

Чи справа в тому, що ці судді КСУ, яких називають «донами», про щось домовилися із новою владою і беруться до розгляду подань лише за вказівкою згори, а вказівки вивчити на відповідність Конституції Закону «Про всеукраїнський референдум» якраз не надходило?

Хай там як, ситуація із блокування розгляду відповідності Конституції Закону «Про всеукраїнський референдум» є неприпустимою. Громадські активісти із Коаліції «За чесний референдум» вимагають негайного розгляду цього питання у КСУ або ж негайної заміни складу суддів. Нагадаю, Верховна Рада свою заміну зробила, решту складу має оновити з'їзд суддів і президент.

Ця історія є дуже важливим показником демократичності Петра Порошенка. Це лакмусовий папірець для президента: або він робить усе можливе для вилучення цього диктаторського закону із правового поля України (зокрема, через заміну суддів у КСУ), або він хоче залишити диктаторській закон про всеукраїнський референдум для себе. Третнього не дано (*Українська правда. Блоги* (<http://blogs.pravda.com.ua/authors/sokolenko/565dacfc7d717/>). – 2015. – 1.12).

Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Яким бути українському префекту

Поточні політичні суперечки непомітно відвернули увагу суспільства від глобального виклику – конституційних змін. І якщо зі змінами Основного закону в частині реформування судової влади політикум має певний часовий запас, то конституційні зміни, що стосуються децентралізації влади, потрібно внести до кінця поточної сесії. Тобто до 15 січня чи (у разі її продовження) –

до 00 години 1 лютого. Наступний шанс випаде принаймні через 10 років. Або після наступного Майдану.

Політичні головоломки варто залишити для самих політиків – зуміли ж вони домовитись у 1991 р., тож і тепер є шанс. А ось змістове наповнення запропонованих новел мають забезпечити профільні урядові інституції, які цього разу радо приймають допомогу від

експертного середовища – як вітчизняного, так і міжнародного. І завдання перед ними стоїть чітко й недвозначне – до історичного голосування подати пакет законопроектів, який би не залишив політичним скептикам аргументів проти реформи територіальної організації влади та розвіяв численні міфи, де ключовими словами є «узурпація», «зрада», «централізація», «посилення влади президента» та їх модифікації.

Отже, до пакета входять, щонайменше, три законопроекти – «Про місцеве самоврядування», «Про засади адміністративно-територіального устрою» та «Про префекта». Перший не містить революційних змістових новацій, хоча сам факт створення виконавчих органів на обласному та районному рівнях є однією з ключових позицій реформи. Критерії формування як самого адміністративного устрою, так і його складових — адміністративно-територіальних одиниць, звісно, можна дискутувати, однак опозиційний запал після досить оптимістичної імплементації закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» очікується не такий бурхливий, щоб спопелити перспективи його прийняття. А ось законопроект, який описує функціонування нового інституту влади – префекта, викликає у законотворців та громадськості неприхований інтерес: це нове в системі організації влади в Україні.

Хоча особливого велосипеда розробники проекту не винайшли, – інститут представника держави на території існує в більшості європейських країн. Зазвичай це орган загальної юрисдикції, основна компетенція якого – державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Донедавна в Україні ця місія покладалася на прокуратуру, однак із середини нинішнього року останню було позбавлено функцій загального нагляду. І органи місцевого самоврядування взагалі залишилися поза професійним державним контролем. Таким чином, у системі балансу влад утворився певний вакуум, який, зрештою, треба заповнити. Якщо парламент спроможеться піднятися над внутріпартійними інтересами, то буде запроваджено класичну європейську

систему побудови ефективної влади через інститут префекта. Коли ж бажання наростити політичні м'язи перед рішучим кидком на заповітне президентське крісло затьмарить розум як неофітів на загальноукраїнському подіумі, так і битих несправедливою долею політичних старожилів, то місце «європейця» займе вже звичний нам голова місцевої державної адміністрації. Після першої гучної афери якогось місцевого чиновника, що втратить інстинкт самозбереження і вкраде з бюджету кошти в непристойному та не по чину розмірі. Чи після прийняття якоюсь із обласних рад рішення, яке відверто смердітиме сепаратизмом. Тоді парламент стрепенеться і прийме закон, яким функції контролю за актами органів місцевого самоврядування буде закріплено саме за місцевою державною адміністрацією. Відповідно до останньої частини 144 статті Конституції, якою передбачено, що «рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду».

Але покладемося на мудрість та відповідальність народних обранців при прийнятті доленосного рішення щодо конституційних змін і спробуємо описати, як діятиме інститут префекта в Україні. Насамперед, це має бути адміністративна, а не політична посада. Адже йому контролювати акти місцевих рад, які можуть мати різноманітне політичне забарвлення. Тому варіант із польським воєводою, який змінюється з приходом нового уряду, не вітається. Також слабо аргументованою видається пропозиція, щоб префекта призначав лише президент. Адже основний обсяг повноважень, якими наділяється префект у проекті змін до Конституції, стосується виконавчої влади. Тому було прийнято рішення залишити нинішню конструкцію – призначається президентом за поданням уряду. І звільняється за такою ж самою процедурою.

Відомо, що інколи призначення є винагородою, наприклад, за допомогу на виборах. Існує чимало прикладів, коли

адміністрація президента «стимулює» подання урядом «потрібної» кандидатури та вдається до практики затягування ухвалення рішення, схилиючи уряд погодитися на цю кандидатуру. Тож необхідно закласти механізми, які стали запобіжником від подібної практики.

Проектом закону «Про префекта» передбачено створення спеціального резерву префектів. Після відбору кандидатури на вакантне місце через конкурс, що проводиться в порядку, визначеному законом для чиновників державної служби категорії А, призначення в резерв здійснює своїм актом президент. Звісно, жоден конкурс не зможе повністю оцінити не тільки знання майбутнього префекта, а й навички та психологічну стійкість до корупційних спокус. Тому передбачається, що в такому резерві людина перебуватиме, щонайменше, рік, прохідиме спеціальний вишкіл та поглиблену перевірку спецслужбами. Якщо виникає вакансія на посаду префекта, то вже уряд вибирає з такого резерву кандидатуру і подає президентові. Той може не погодитись із вибором прем'єра, але йому доведеться публічно мотивувати свою відмову від кандидатури, яку він ввів до резерву. Очевидно, що резерв має бути не дуже великий – для динамічного руху та фіксований щодо чисельності, аби можна було оголошувати конкурс на заповнення вакансії в ньому. Оптимальним видається показник 25 % від загальної кількості префектів в Україні. Передбачається, що префекти будуть на районному та обласному рівнях, причому, за прикладом Франції, префект у центральному районі області одночасно є префектом області. Оскільки ж моделювання районів виходить на красиву цифру – 100 районів, то чисельність резерву легко обрахувати навіть людині з початковими знаннями арифметики. Перебувати в резерві претендент теж не повинен занадто довго – до 5 років, щоб звільнити місце іншим, молодим та амбітним. Перебуваючи в резерві, можна також брати участь у конкурсі на посаду державного службовця категорії А. Безперечно, є певні обмеження для аплікантів конкурсу: вища освіта, диплом магістра державного управління та певний досвід роботи на керівних посадах. Але, з огляду на те, що

Національна академія державного управління щороку тисячами штампує таких магістрів, зазначені вимоги не можуть вважатися занадто обтяжливим. А ось діючим нардепам пощастить менше, – їм та особам, котрі обіймають політичні посади в системі державної служби та місцевого самоврядування, буде відмовлено: або ти політик, або кар'єрний службовець.

Слід зазначити, що спеціальний резерв префектів – не єдине джерело поповнення їх корпусу, – на вакантну посаду може бути призначений чинний префект у порядку ротатії. Або колишній префект, якщо з часу залишення такої посади минуло не більше трьох років. Щодо ротатії, то вона обов'язкова кожні три роки, як у дипломатичній службі. Щоб не зрісся з місцевою елітою і заради єдиного правозастосування.

Для перевірки на відповідність Конституції та законам України необхідно, щоб усі акти органів місцевого самоврядування (за винятком, звісно, актів внутрішньої організації управління) направлялися до префекта образу після їх прийняття. Не поданий на перевірку акт вважається недійсним. «Сканування» актів на предмет законності триває не більше місяця з дня набуття ним чинності. Тільки впродовж цього часу префект може заявити, що акт суперечить законіві, зупинити його й подати до суду. Причому така зупинка триває лише до першого засідання суду, на якому вже в межах судового процесу приймається рішення про забезпечення позову шляхом зупинення акта чи ні. Тому підозри в намаганні паралізувати діяльність місцевого самоврядування дуже перебільшені. Понад те, умудрені досвідом керівники органів місцевого самоврядування розводять у часі моменти прийняття, оприлюднення та набуття чинності таким актом, щоб можна було оцінити його перспективи з працівниками префектури. Адже після набуття чинності актом префект змушений буде застосовувати офіційні процедури. Априорі вважається, що обидві сторони добросовісні і зустрічатись у суді їм не з руки. Практика префектів Франції свідчить, що ними опротестовується лише 0,015% актів з добрих 8 млн щорічно. А для того, щоб не було підозр у змові префекта з

місцевими чиновниками і нереагуванні його на порушення закону, саме й існує процедура ротатії. Хоча префекта можуть звільнити й раніше, без пояснення причин, та перевести на іншу роботу в системі державної служби, рангом нижче. І відмовитися не можна, – вдруге не пропонуватимуть, просто розпрощаються. Жорстко, однак такі правила у вищих ешелонах державної служби: ловити на хабарах не будуть – вистачить просто втрати довіри.

На відміну від французького префекта, його український гомолог не керуватиме поліцією чи іншими територіальними органами міністерств і відомств. Проектом Конституції передбачено лише їх координування, що трохи знижує вимоги до рівня його підготовки та досвіду. Однак це не означає, що український префект – слабкий. Як і у випадку з органами місцевого самоврядування, він здійснює контроль за актами територіальних органів виконавчої влади, однак після зупинення сумнівних звертається не до суду, а до відповідного міністерства з проханням скасувати такий акт. Звісно, центральний орган виконавчої влади може й відмовити в цьому префектові, тоді міністр і префект зустрінуться на засіданні Кабінету міністрів, який поставить крапку в їхній суперечці. Та і в кадрових питаннях префект не безпомічний, – при призначенні на посаду керівника територіального органу префект протягом двох тижнів повинен проявити активну позицію, якщо він не згоден із таким призначенням. Інакше призначення відбудеться за «мовчазною згодою».

Цікаві повноваження префекта в частині забезпечення виконання державних програм. Слід зазначити, що за своєю природою вони поділяються на три групи: програми, призначені законом до виконання органами місцевого самоврядування; програми, в яких визначений державний орган – єдиний виконавець; і програми, в яких має бути взаємодія декількох міністерств. У першому і другому випадках такий супровід програми здійснюється в порядку контролю за законністю, як було вже описано, в останньому випадку префект призначає керівника програми і контролює його діяльність.

То кому ж тоді підпорядкований префект – прем'єрові чи президенту? Як не дивно, обом, але не одночасно. Проект Конституції передбачає, в яких випадках акти префекта скасовуються президентом, а в яких – урядом. Отож, у питаннях контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування префект представляє главу держави. Як і у випадках надзвичайного чи військового стану. А ось, співпрацюючи з територіальними органами виконавчої влади, префект носить кашкет уряду.

Законопроектом передбачено максимальний захист префекта від корупційних спокус. Крім уже згаданих процедур відбору, перевірки, вишколу та ротатії, сюди слід додати пристойну винагороду і службове житло, розміщене в безпосередній близькості до місця служби. Яке він зобов'язаний звільнити упродовж 24 годин після залишення посади. Адже його наступник з'явиться наступного дня. Інакше виконувати обов'язки префекта доведеться префектові сусіднього району. Бо у префекта немає заступників. Він, як і президент, є самостійним інститутом влади. Тому зволікання з призначенням на вакантну посаду префекта спричинить подвійне навантаження на його колегу. А це вже репутаційні втрати для президента. Ще один корупційний запобіжник у префекта – він не розпоряджається коштами бюджету. Однак контролює тих, хто має до них доступ, – керівників органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади. Тому запровадження інституту префекта вже само собою буде потужним антикорупційним інструментом на території.

Слід сказати декілька слів про підготовку префекта. Як у Польщі, так і у Франції цим займаються спеціальні адміністративні школи. На жаль, НАДУ не дотягує до французької ЕНА (Адміністративної школи Франції), що є не так навчальним закладом, як прикладним. З двох років перебування в ній слухач більше року віддає стажуванням у різних інституціях – мерії, префектурі, міжнародних організаціях, підприємствах. Максимум уваги до набуття потрібних навичок, адже при

призначенні на посаду префекта доведеться одразу застосовувати їх, без звичної в Україні «розкачки». Правда, шлях до посади префекта у випускника цієї престижної школи досить довгий – у середньому до 20 років роботи в системі державного управління. Але в двох третинах призначень вибір падає саме на випускників ЕНА, що є свідченням найбільш досконалої системи добору та просування кадрів – за принципом Школи.

І остання родзинка конституційних змін, котра прямо стосується діяльності префекта, – пріснопам'ятний 18 пункт перехідних положень до Конституції, який вказує, що особливості здійснення місцевого самоврядування на деяких територіях Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом. Бажано, щоб ці особливості полягали не в діяльності місцевої міліції та прокурорів, а, навпаки, у більш жорсткому контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування на цій території. Наприклад, якщо в інших областях та на територіях тих-таки Донецької й Луганської областей, не заражених бацилою сепаратизму, контроль за актами органів місцевого самоврядування здійснюватиметься після набрання ними чинності, то в районах із високим ризиком протизаконних рішень такий контроль мав би здійснюватися до їх прийняття, ще на стадії проекту. Як було у Франції до 1982 р. І це відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, 8 стаття якої встановлює, що адміністративний контроль має бути сумірний

рівню важливості питання, яке контролюється. А на території, де є загрози навіть особистій безпеці виборних осіб, можливо, взагалі варто відмовитися від формування представницького органу. Щоб новобрані депутати не стали мішенню для російських диверсантів та місцевих бандитів. Принаймні досвід діяльності військово-цивільних адміністрацій виправдовує їх існування, і їх можлива конституційна легітимація через 18 пункт перехідних положень видається цілком виправданою.

Зрештою, європейці неодноразово зазначали, що прийняття змін до Конституції – виключно питання української влади. І тому Мінські угоди мусили б стати, радше, інформаційним супроводом, а не спонуканням до дії. Зацікавленість європейських інститутів у конституційному оновленні влади на території має чіткий прикладний сигнал – готовність виділити 100 млн євро об'єднаним територіальним громадам для зміцнення їхньої інфраструктури. Кошти, сумірні тим, які планується виділити на ці ж потреби і з бюджету 2016 р. Європейській спільноті зараз потрібно побачити успіх у наверненні української політичної еліти до європейських цінностей. Українське суспільство вистраждало європейську перспективу. Хотілося б, щоб і наші лідери якнайшвидше відповідали цьому прагненню. Адже час спливає (*Дзеркало тижня* (http://gazeta.dt.ua/internal/yakim-buti-ukrayinskomu-prefektu_.html). – 2015. – 18.12).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Польща надасть експертну допомогу Україні в реалізації реформи децентралізації, повідомив Президент України П. Порошенко.

«Ми відпрацювали загальні підходи низки проектів і дуже вдячні нашим польським партнерам за запропоновану допомогу. Насамперед ідеться про допомогу в імплементації реформи в частині децентралізації України. Ми домовилися, що Польща готова надати нам допомогу у вигляді радників, які працюватимуть при українському уряді, і суб'єктів місцевого самоврядування, а також запросити керівників наших суб'єктів місцевого самоврядування в Польщу для обміну досвідом, для демонстрації доступу до програм Європейських фондів», – сказав П. Порошенко журналістам після переговорів із президентом Польщі А. Дудою у вівторок у Києві.

За його словами, українська сторона готувала реформу з децентралізації з урахуванням польського досвіду, який довів свою ефективність. Також, за його словами, Польща надасть підтримку Україні у сфері реформи української податкової системи, митної служби в контексті ефективної боротьби з корупцією.

«Ми домовилися з паном президентом реалізувати кілька ініціатив на кордоні для того, щоб відкрити спільні пункти пропуску, інвестувати кошти, зокрема ті, які польський уряд ухвалив надати нам як кредитну допомогу в EUR100 млн», – сказав Президент (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1309>)). – 2015. – 15.12).

Президент П. Порошенко виступає за позбавлення громадянства сепаратистів, але для цього потрібно змінити Конституцію. Про це він заявив у понеділок, 14 грудня, у Києві.

За словами П. Порошенка, чинною Конституцією не передбачена процедура позбавлення громадянства за сепаратизм, тому Президент переправив це питання до парламенту.

«Я можу висловити лише свою позицію як президента. Я вважаю, що в умовах війни, країна повинна мати цей інструмент», – заявив П. Порошенко.

Президент пообіцяв переконувати депутатів, підтримати таке рішення.

Як відомо, раніше в Адміністрації Президента повідомили, що П. Порошенко звернувся до уряду з пропозицією опрацювати питання щодо позбавлення сепаратистів громадянства України.

З такою пропозицією до президента звернулись автори відповідної електронної петиції, яка набрала необхідні голоси на сайті Президента (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/14/7092484/>)). – 2015. – 14.12).

Президент України П. Порошенко підкреслює, що основним завданням проведення реформи правосуддя та внесення змін до Конституції України в частині правосуддя є забезпечення верховенства права та затвердження дійсно незалежного суду, повідомляє прес-служба голови держави.

«Ключова позиція – зробити суд і судову гілку влади в цілому по-справжньому незалежною», – сказав П. Порошенко в суботу під час зустрічі з головами конституційних судів Грузії – Г. Папуашвілі, Литви – Д. Жалімасом, Латвії – А. Лавіньшем та Молдови – О. Тенасе, які прибули в Україну для участі в Міжнародній науково-практичній конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні.

Під час зустрічі П. Порошенко акцентував увагу на тому, що завдяки децентралізації влада на місцях і громади отримають більше можливостей для забезпечення їх потреб та впровадження нових проектів.

Як повідомляється, Президент підкреслив, що Україна зацікавлена в розвитку довгострокового, стратегічного співробітництва, у тому числі й у сфері конституційного права, з

країнами, представники яких були присутні на зустрічі. Він високо оцінив допомогу, яка надається Україні. «Ваш досвід і підтримка для нас дуже важливі. А тверда позиція політичного керівництва всіх балтійських країн є цементуючим фактором, що забезпечує єдність Європейського Союзу і солідарність з Україною», – сказав П. Порошенко.

Учасники зустрічі у свою чергу запевнили про свою готовність допомагати, надавати експертні консультації, ділитися досвідом в тих сферах діяльності ввірених їм країн, де реформи були успішно реалізовані. Вони також відзначили, що уважно стежать за ситуацією в Україні, зокрема на Донбасі та в Криму (*Slavpeople* (<http://slavpeople.com/ua/article/4160-konstitucionnye-izmeneniya-dolzhny-sdelat-sud-po-nastoyaschemu-nezavisimym-poroshenko>). – 2015. – 19.12).

Спікер Верховної Ради В. Гройсман підтримує озвучені віце-президентом США Дж. Байденом тези про те, що Україна має завершити конституційну реформу. Про це він написав на сторінці у Facebook.

«Я абсолютно згоден з тими головними тезами, які пан Віце-президент озвучив під час виступу, а потім підтвердив під час нашої особистої зустрічі», – зазначив В. Гройсман.

За його словами, для успішного розвитку України необхідно продовжити боротьбу з корупцією і завершити конституційну реформу в частині децентралізації. «Для того, щоб Україна почала повноцінно розвиватися необхідно дві речі: 1. Продовжити системну боротьбу з корупцією. 2. Успішно завершити Конституційну реформу в частині децентралізації та правосуддя», – заявив В. Гройсман.

Він додав, що Україна може розраховувати на повну підтримку американських партнерів у цих питаннях.

«Оскільки цей парламент неодноразово доводив свою державну позицію і не провалив жодного важливого рішення – переконаний, всі ці ключові питання ми теж приймемо», – вважає В. Гройсман (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/9/7091856/>). – 2015. – 9.12).

Законопроект про внесення змін до Конституції в частині децентралізації з нормою про особливий порядок місцевого самоврядування в деяких районах Донбасу повинен бути схвалений у цілому, як частина зобов'язань України по Мінську. Про це заявив міністр закордонних справ України в ефірі телеканалу «Інтер» у п'ятницю ввечері.

«Я однозначно вважаю, що це частина наших зобов'язань по Мінську. Вона повинна бути виконана», – сказав він.

Глава МЗС зазначив, що зміст норми по Донбасу полягає в посиланні на закон про особливості місцевого самоврядування. «Цей закон працює тільки після того, як на Донбасі відбудуться чесні і вільні вибори. Якщо таких виборів там немає, то не працює закон», – підкреслив П. Клімкін (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/19/7093024/>). – 2015. – 19.12).

Робота над змінами до Конституції України в частині правосуддя, яка тривала майже шість місяців, завершилася їхнім широким громадським обговоренням, у якому взяли участь понад 500 експертів, майже 100 пропозицій яких були враховані в кінцевому варіанті законопроекту. Про це заявив заступник глави Адміністрації Президента, голова Робочої групи Конституційної Комісії з питань правосуддя та суміжних правових інститутів О. Філатов під час конференції «Конституційна реформа в Україні: досягнення та перспективи».

О. Філатов також наголосив, що Венеціанська комісія повністю підтримала напрацьовані зміни до Конституції, у яких було враховано всі її рекомендації.

«Цілі проекту змін до Конституції в частині правосуддя можна умовно розбити на три складові – судова система, адвокатура та прокуратура. Щодо судової системи основними цілями є незалежність судової влади, відповідальність, яка є зворотнім боком незалежності суддів, а також перезавантаження суддівського корпусу. Відповідно, основні положення законопроекту включають в себе позбавлення політичних органів впливу на

судову владу через передачу повноважень, які стосуються кар'єри суддів і функціонування судової влади до незалежного органу – Вищої Ради Правосуддя. Це також призначення суддів безстроково, без будь-яких випробувальних термінів. Це утворення та ліквідація судів законом, а також прозорий конкурс на будь-яку суддівську посаду. В частині відповідальності ми кажемо про функціональний імунітет судді замість загального імунітету, який присутній в чинній Конституції», – сказав він.

За словами Ол. Філатова, у законопроекті також ідеться про визначення чітких та адекватних підстав для звільнення судді замість невизначеної підстави, такої як порушення присяги, яка присутня в чинній Конституції. Серед таких підстав – вчинення дисциплінарного проступку, який є істотним, порушення обов'язку належного декларування майна судді як один з антикорупційних запобіжників, грубе чи систематичне порушення суддею своїх обов'язків.

«Питання перезавантаження суддівського корпусу – мова йде про процедуру оцінювання, через яку мають пройти всі судді. І кожний суддя має бути оцінений за критерієм професійної компетентності, за критерієм добросовісності та відповідності правилам суддівської етики. Ми також передбачаємо реорганізацію судів в тих випадках, коли це буде необхідно», – сказав О. Філатов.

У питаннях адвокатури та прокуратури мова йде про зміцнення незалежності обох інститутів, максимальну деполітизацію інституту прокуратури.

«Дискусії були жвавіми, іноді гострими, але в рамках Конституційної Комісії вдалося досягти консенсусу, і його результатом, а в деяких випадках і підставою, є передача повноважень від Парламенту, Президента до незалежних органів судової влади», – наголосив О. Філатов (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1246>). – 2015. – 3.12).

У нинішньому проекті змін до Конституції у багатьох питаннях досягнуто консенсусу, про що свідчить позитивний висновок Венеціанської комісії. Про це під час дискусії «Зміни до Конституції: регіональний вектор»

в Українському кризовому медіа-центрі заявив К. Красовський, керівник Головного департаменту правової політики Адміністрації Президента України. «Зараз проект більш-менш враховує ті ідеї, які були закладені для того, щоб проект був системним, комплексним і зваженим», – зауважив він. За словами М. Жернакова, експерта громадської ініціативи «Реанімаційного пакета реформ» (РПР), у питанні змін до Конституції щодо судової реформи питанням № 1 є оновлення суддівського корпусу. Звісно, механізм оновлення має бути закріплений у Конституції, переконаний він, разом з тим, краще шукати консенсус. Тобто спочатку закласти основи для ефективного і демократичного оновлення суддівського і передбачити всі механізми вже на рівні закону. «Це унікальна ситуація в Україні, коли і органи влади, парламент, Адміністрація Президента і громадянське суспільство дуже близько на сьогодні підійшли до консенсусу у питанні судової реформи», – заявив М. Жернаков. І додав, що разом зі змінами до Конституції у другому читанні треба ухвалювати проекти законів, які покажуть що саме мається на увазі під тими ідеями, що закладені в проекті змін до Конституції.

Натомість В. Кравчук, суддя Львівського окружного адміністративного суду, член Конституційної Комісії, переконаний, що оновлення судової влади не є конституційною проблемою, бо і зараз існує алгоритм її оновлення, тобто закон, що передбачає порядок проведення конкурсів. «У проекті Конституції нічого істотно не змінено, там закладений такий самий конкурсний порядок», – зазначив В. Кравчук. За його словами, на сьогодні і так немає перешкод для початку такого оновлення. Більш того, депутати можуть змінити ці процедури на рівні закону, не чекаючи на зміни до Конституції. Член Конституційної Комісії зазначив, що станом на сьогодні в Україні є понад 700 вакансій у судах усіх рівнів, які готові до заміщення. На що М. Жернаков зауважив, що деякі механізми, зокрема, щодо підстав для звільнення судів, просто необхідно прописати, що дасть змогу ефективно оновити суддівський корпус. Приміром, якщо суддя не може довести

походження своїх доходів. На необхідності прописати систему повторної оцінки суддів наголосили й експерти у Запоріжжі. За словами медіа-юриста К. Кириченко, «ми забули про люстрацію, оголосили на початку року і все, слово “люстрація” забовтали».

Крім того, регіони України, зокрема, експертне коло Слов'янська, зауважило на потребі запроваджувати, так звані, запобіжники від корупції. Наприклад, якщо судді обираються пожиттєво, необхідно проводити переатестацію на ретельний аналіз результатів попередньої роботи судді щодо об'єктивності винесених ними рішень. А також – прописати в зміні до Конституції право кожного громадянина на суд присяжних. «Ця пропозиція внесена й розглядається групою з прав людини і, можливо, стосуватиметься не лише тяжких злочинів, а практичного будь-якого злочину», – зауважив А. Козлов, координатор проекту «Підтримка відкритого, демократичного процесу реформ в Україні» організації Democragu Reporting International. К. Красовський розповів, що в нинішньому варіанті законопроекту є акцент на суду присяжних. «Прибрані “народні засідателі”, суд вирішує питання в складі колегії суддів, судді або суду присяжних. Це закладає ті підвалини, що створять можливість утвердження реального суду присяжних», – додав він.

Експерт зі Слов'янська С. Рудь, серед іншого, підкреслила також потребу передбачити в судовій реформі унеможливлення адвокатських монополій. О. Водянніков, національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права Координатора проектів ОБСЄ в Україні, міжнародний спостерігач до Робочої групи з питань правосуддя Конституційної Комісії, зауважив, що Венеціанська комісія також досить стримано поставилася до запровадження таких монополій. «І той варіант, що був остаточно схвалений Конституційною комісією, є певною мірою, компромісним і збалансований. Адже з одного боку, дозволяє забезпечити якість, з іншого боку, не становитиме перешкоди для доступу до правосуддя», – відповів О. Водянніков.

Ще одним важливим аспектом у змінах до Конституції в питанні судової реформи в регіонах назвали роль громадськості в призначенні суддів. І як пропозиція від експертів Запоріжжя – провести паралельно муніципальну реформу і розширити повноваження органів місцевого самоврядування, щоб на місцевому рівні громади могли обговорити кандидатуру, яку пропонується на посаду судді, і представити це подання до вищої ради правосуддя. М. Жернаков погодився, що громадськість на місцях дійсно повинна мати ключову роль у процесі відбору суддів, «не вирішувати хто кращий, а мати право вето, мати можливість подати інформацію, якщо така є і дасть привід сумніватися у доброчесності судді, щоб цей кандидат на посади не міг стати суддею». К. Красовський зазначив, що нині вже є певні важелі впливи, і ця можливість буде вдосконалюватися. «Але не слід забувати, що призначення суді повинно відбуватися через державні інститути, а громадськість має давати свою думку стосовно того чи іншого кандидата. В першу чергу щодо його доброчесності та можливості займати цю посаду, щоб корупція не роз'їдала цей державний механізм», – пояснив керівник Головного департаменту правової політики Адміністрації Президента України.

Представники експертного середовища Львова висловилися, що в зміні до Конституції мають бути закладені електронне судочинство, а також принципи незалежності суддівського корпусу, зокрема, і питання фінансування судів. К. Красовський розповів, що в зміні до Конституції закладені основи для того, щоб на рівні законодавства були визначені параметри, за якими судді зможуть отримувати належну зарплатню. За його словами, по-перше, бюджет судової влади формується за відповідною консультацією з органами судової влади. По-друге, рівень суддівської винагороди визначається законодавством про судоустрій. «Це також інструмент незалежності судової влади, оскільки за бюджет відповідає виконавча гілка влади, то у консультаціях між судовою і виконавчою владою буде формуватися певна фінансова складова цієї незалежності», –

переконали К. Красовський (*Український кризовий медіа-центр* (<http://uacrisis.org/ua/38693-konstitutsia>). – 2015. – 17.12).

«Українские судьи в целом поддерживают предложенные Президентом Украины изменения в Конституцию Украины в части судебной реформы, но определенные нюансы требуют доработок», – отмечает судья Верховного Суда Украины, председатель Совета судей Украины, член Конституционной Комиссии В. Симоненко.

«Я думаю, что судьи ожидают независимости. Не в смысле “делаем, что хотим”, а в смысле отсутствия влияния», – сказала В. Симоненко в ходе медиамарафона «Изменения в Конституцию – выбираем справедливость».

Она подчеркнула, что предложенные изменения в Основной закон в части судебной реформы предусматривают механизмы предотвращения политического и административного влияния. «Создается Высший совет правосудия, куда будут входить судьи, избранные съездом. Это предохранитель для того, чтобы орган, который привлекает судей к дисциплинарной ответственности и по положениям этой Конституции, будет отвечать и за независимость, объективно подходил к этим вопросам», – выразила мнение председатель Совета судей.

По словам В. Симоненко, повышение планки стажа работы и возраста судьи даст возможность на конкурсных принципах набрать в суды более опытных специалистов, что повысит авторитет к судебной ветви власти.

В. Симоненко считает, что закрепление в Конституции дисциплинарной ответственности судей и дисциплинарного влияния на них также имеет позитив с позиции укрепления независимости судей и взвешенного подхода к вынесению судебных решений.

«Мы считаем, что эти конституционные изменения создадут основу для справедливого и независимого суда. Именно в этом заинтересовано общество, на этом создается доверие», – сказала она. То есть, как пояснила судья Верховного Суда, украинские судьи в целом поддерживают предложенные изменения

в Конституцию, но указывают на определенные нюансы, требующие доработок.

В частности, по ее словам, «есть вопросы по судьям, назначенным на пятилетний срок, также по повторному или неповторному оцениванию».

Кроме того, В. Симоненко подчеркнула, что судья имеет право на ошибку, но ошибку, «не основанную на коррупционной составляющей».

Также председатель Совета судей указала на то, что не следует при оценивании работы судьи во главу угла ставить принятое им решение, т. к. в любом споре есть проигравшая сторона, не удовлетворенная судебным решением, которая будет писать жалобы на судью.

По словам В. Симоненко, тотальная замена судей в Украине является недальновидным подходом к очищению судебной власти. «Необходимо сберечь профессионалов, избавиться от тех, кто позорит систему, и на их места набрать новых, достойных», – подчеркнула председатель Совета судей (*Судебно-юридическая газета* (<http://sud.ua/news/2015/12/17/84723-ykrainskie-sydi-podderzhivayut-predlozhennye-prezidentom-izmeneniya-v-konstitutsiyu-po-sydebnij-reforme>). – 2015. – 17.12).

Венеціанська комісія вважає, що звільнення всіх суддів в Україні суперечитиме європейським стандартам. Про це заявила заступник секретаря Венеціанської комісії С. Граната-Менгіні під час конференції «Конституційна реформа в Україні: досягнення та перспективи».

«Крім того, ми вважаємо, що це просто неможливо буде зробити, тому що це порушуватиме систему здійснення правосуддя в державі», – додала вона.

За словами С. Граната-Менгіні, в Україні необхідно запровадити процедуру перевірки суддів щодо їхнього професіоналізму, етики та доброчесності, і якщо вони не пройдуть таких тестів, то, безумовно, мають бути звільнені.

«Венеціанська комісія сподівається, що ці зміни до Конституції в частині правосуддя будуть прийняті таким чином, щоб ви могли продовжувати їх втілення та запровадити

незворотні зміни в напрямку реформування України як демократичної держави», – зазначила заступник секретаря Венеціанської комісії **(Офіційний веб-портал Конституційної комісії (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1253>)). – 2015. – 3.12).**

Посол США в Україні Дж. Пайетт називає реформу системи правосуддя одним із ключових завдань, з якими Україна матиме справу наступного року. Про це він заявив на зустрічі з членами Американської торговельної палати в Києві.

Він заявив, що проект змін до Конституції, поданий поза минулого тижня Президентом П. Порошенком до парламенту, є «прекрасним зразком», який відображає рекомендації Венеціанської комісії.

«Ми сподіваємося, що над цими важливими змінами проведуть прозоре і широке обговорення, а їхнє проходження (через парламент) буде швидким», – сказав пан Дж. Пайетт.

За його словами, спікер В. Гройсман розраховує, що голосування за ці зміни в першому читанні відбудеться «протягом найближчих тижнів».

Остаточне ж ухвалення цього документа протягом 2016 р. є, на думку посла, «цілком досяжним» **(Офіційний веб-портал Конституційної комісії (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1292>)). – 2015. – 11.12).**

Венеціанська комісія повністю підтримує прийняття Україною змін до Конституції в частині реформування судової гілки влади та децентралізації, хоча процес і відбувається з великим запізненням.

Про це заявив президент Венеціанської комісії Дж. Букіккіо у відеозверненні, продемонстрованому на конференції «Конституційна реформа в Україні. Досягнення та перспективи», повідомляє Укрінформ.

«Ми з боку Венеціанської комісії дуже раді, що, після багатьох років невдалих спроб, ми нарешті підійшли до цього моменту. Прийняття цих змін відбувається із великим запізненням, і це лише перший крок у процесі реформування», – зазначив він.

За його словами, прийняття змін до Конституції в частині децентралізації дасть змогу Україні відійти від радянської спадщини у вигляді централізованої системи влади, а зміни в частині правосуддя значно зменшать політичний вплив на суддів.

Дж. Букіккіо підкреслив, що без «всеосяжної реформи судової системи боротьба з корупцією не матиме успіху» **(Європейська правда (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/3/7091218/>)). – 2015. – 3.12).**

Посол Європейського Союзу в Україні Ян Томбінський припускає, що Україні потрібна нова Конституція. Про це він заявив на форумі «Конституція: громадська довіра і нове правосуддя» в понеділок у Києві.

«Сьогодні ми говоримо про зміни до Конституції в частині судової системи, але я говорив би про необхідність постійної роботи над підготовкою нової Конституції України», – сказав Ян Томбінський.

«Можливо, потрібно створювати Конституцію, яка відповідатиме бажанням створити парламентську республіку, щоб у ній було чітко записано розподіл функцій, розподіл відповідальності між різними гілками влади», – додав він **(Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/14/7092438/>)). – 2015. – 14.12).**

Єврокомісія має намір надати Україні фінансову допомогу в розмірі 100 млн євро для підтримки реформи децентралізації, заявив заступник голови представництва ЄС в Україні Т. Фреллесен.

«Європейська комісія вчора вирішила надати серйозну фінансову допомогу у сфері децентралізації – 100 мільйонів євро, і, власне, це буде підтримувати роботу з децентралізації», – сказав Т. Фреллесен.

Крім того, дуже багато експертів з децентралізації допомагатимуть виконувати ці програми, розповів Т. Фреллесен.

Він також зазначив, що близько 160 об'єднаних громад потребують допомоги для створення адміністративних центрів **(Офіційний веб-портал Конституційної комісії (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1255>)). – 2015. – 4.12).**

Децентралізація – єдиний спосіб для України відбутися як спроможна, незалежна держава. Про це заявив віце-прем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. Зубко під час публічного звіту щодо виконання Програми діяльності уряду.

«2015 рік став безповоротною точкою у проведенні реформи децентралізації. У 2016 році ми повинні поставити стратегічну крапку в цій реформі і змінити близько 500 законів, які чітко розподілять повноваження між органами влади на всіх рівнях», – наголосив Г. Зубко.

«Ми розпочали глобальний процес реформування країни, і зупинятися вже не можна. Маховик запущений, і у 2016 році реформа децентралізації набере ще більших обертів. Жодна країна світу не робила настільки глобальних реформ у такий стислий проміжок часу. Тому українцям є чим пишатися», – заявив Г. Зубко.

«Реформа децентралізації об'єднала українців та світову спільноту. Головне – ми заручилися підтримкою простих громадян, адже 60% населення країни вірять у позитивні результати реформи і підтримують її проведення. Разом з нами Євросоюз і США, які тримають Росію на санкціях, даючи нам час для проведення реформ. Нас підтримують міжнародні фінансові установи та донорські організації, центральні та місцеві органи влади, депутати Верховної Ради та місцеві еліти», – підкреслив Г. Зубко.

Як нагадав Г. Зубко, під час свого виступу в парламенті віце-президент США Дж. Байден сказав, що реформа децентралізації надзвичайно важлива для майбутнього України у Європі: «Конституційні реформи, які включають реформу судової системи та децентралізацію, що має на меті використання найкращої європейської практики, не є відмовою від демократичних принципів, це не підриває суверенітет».

Мінрегіон, впроваджуючи реформу децентралізації, користується досвідом країн, які вже вдало пройшли крізь цей процес. Вони допомагають Україні як у розробці програмних

стратегій, так і у фінансуванні впровадження програм, сказав Г. Зубко.

Він нагадав, що 159 громад уже об'єдналися та на виборах 25 жовтня обрали своїх депутатів і голів місцевих рад. Вони вже почали свою роботу і показують гарний приклад того, як успішне проведення реформи децентралізації дає можливість громадам організовувати своє життя.

Віце-прем'єр-міністр наголосив, що наступного року Мінрегіон продовжить впроваджувати реформи, адже шляху назад уже нема (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1275>). – 2015. – 9.12).

Головна мета децентралізації – подолати ієрархічну структуру держави, зміни до Конституції щодо децентралізації потрібні для дерадянзації України. Про це під час прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі заявила Я. Журба, виконавчий директор Аналітичної платформи «21 листопада», координатор напряму «Реформи державних комунікацій в Україні» Українського кризового медіа-центру.

За її словами, внесення змін до Конституції у питання децентралізації призведе до низки змістовних змін. «Децентралізація – це і є практичне здійснення цивілізаційного вибору. Тому що насаджена нам система централізації влади, яка походить з одного центру, була репресивною, а здійснюючи децентралізацію, ми повертаємося до моделі організації влади, яка була нам властива до цього історичного періоду», – зауважила Я. Журба. На її думку, властивість до самоврядування закладена в генах українців.

Другим аргументом на користь того, що децентралізація веде до дерадянзації, Я. Журба назвала подолання монополії, як політичної, так і управлінської та фінансової. Відповідно, коли фінанси та інструменти управління не зосереджені в одних руках, це запорука гідності та свободи, переконана експерт. «У централізованій і репресивній державі гідність і свобода людина постійно перебувають у загрозовому стані. Коли є самодержавець,

ризик того, що влада буде свавільною, є досить високий, і ми самі, на жаль, маємо такий нещодавній досвід», – підкреслила Я. Журба.

Тобто децентралізована держава є безпечнішою для громадян. Крім того, децентралізація приведе до урізноманітнення через розкриття потенціалу кожної громади. Це, у свою чергу, вимагає прояву лідерства та ініціатив у самих громадах, що радянська система якраз і пригнічувала у людях, пояснила Я. Журба.

Важливо, що ухвалення змін до Конституції щодо децентралізації дасть змогу виконати закони «про декомунізацію» у частині перейменування населених пунктів, які містять символіку комуністичного тоталітарного режиму, заявила координатор напряму «Реформи державних комунікацій в Україні» УКМЦ. Адже, чинна Конституція в ст. 133 закріплює перелік назв областей. Відтак, для перейменування Дніпропетровської та Кіровоградської областей потрібно змінювати Конституцію, пояснила Я. Журба. Говорячи про перейменування ряду міст, вона зауважила, що для багатьох людей старі назви часто є просто звичкою, тому аби уникнути певного громадського опору, що може зустрічатися, дискусію слід переводити в ціннісний вибір. «В опитуваннях питання ставиться: “Чи підтримуєте Ви перейменування?”, можливо, варто запитати “Чи влаштовує Вас те, що Ваше місто має у своїй назві ім’я людини, яка була причетна до Голодомору, вбивала українців?”» – навела приклад експерт (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1278>)). – 2015. – 9.12).

Щоб громади могли управляти не тільки землею, яка є в межах населеного пункту, але і за його межами, необхідно прийняти зміни до Конституції України, законопроект щодо яких сьогодні очікує другого читання в парламенті. Саме ці зміни передбачають таке поняття як «повсюдність здійснення місцевого самоврядування». Також необхідно внести зміни до законодавства, що врегульовує питання планувальної документації територій, Земельного кодексу і прийняти Порядок

переводу земельної ділянки з однієї форми власності в іншу. Про це йшла мова на брифінгу в УКМЦ Ю. Ганущака, директора Інституту розвитку територій на тему: «Чому громада не стане власником землі без змін до Конституції у частині децентралізації влади?»

Експерт наголосив, щоб вирішити питання передачі земель за межами населених пунктів у розпорядження сільським, селищним, міським радам, необхідно все-таки змінити в цій частині Основний закон, нинішня редакція якого визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення.

«Фактично за межами населених пунктів юрисдикції в них повної немає. Тобто ми маємо таку проблему, яка виходить із конституційних умов – в Конституції України не фігурує поняття адмінтеродиниця і не фігурує поняття повсюдності місцевого самоврядування», – підкреслив експерт.

Він констатував, що сьогодні місто, селище, село може розпоряджатися землями лише в межах населеного пункту, за його межами землею розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів.

Щоб змінити ситуацію і зробити громади повноправними господарями на своїй землі, за словами Ю. Ганущака, необхідні зміни до Конституції України в частині децентралізації влади, які передбачають повсюдність місцевого самоврядування.

Експерт звернув також увагу на те, що в змінах до Конституції України у переліку матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування першим пунктом стоїть земля. «Тому, при умові затвердження редакції змін до Конституції України, обов’язково потрібно буде розповсюджувати юрисдикцію органів місцевого самоврядування громади, тобто базового рівня, на всю землю, яка є у громаді», – наголосив Ю. Ганущак.

Експерт також поінформував, що сьогодні триває підготовка проекту змін до законодавства про планувальну документацію, де вводиться

поняття «план території громади» і пояснив, що такий план являє собою опис всіх земель в межах юрисдикції громади. «Він має собою замінити план території району і генеральний план поселення. Останній, як елемент містобудівної документації, залишається. Як і кожен планувальний документ, план території громади затверджується органом місцевого самоврядування, але розробляється сертифікованим інститутом, організацією. Цей план має давати відповіді на питання: якою є ситуація зараз, яке є використання земель зараз, яке може бути використання земель завтра і післязавтра, які перспективи розвитку цієї громади в частині управління землею. У керівництва громади буде право і навіть обов'язок приймати рішення щодо змін цього плану. Бо в такому плані дійсно буде вказано, яким чином і на що можна змінювати цільове використання землі», – пояснив експерт.

За його словами, План території громади створює прозорі і зрозумілі умови для інвесторів. А якщо, щоб допустити інвестора на земельну ділянку в межах плану території громади, ділянка потребуватиме зміни цільового призначення, то за таке рішення голосуватиме ГРОМАДА.

«Зможемо залучати інвесторів у тому випадку, коли в нас буде прозора система управління землею. Таким чином, я передбачаю, має бути закон, який передбачає право управляти землею на всій території юрисдикції об'єднаної територіальної громади, створеної відповідно до Перспективного плану і при умові затвердження планувальної документації на відповідній території цієї громади», – підкреслив експерт.

Також, за його словами, буде необхідність у відповідних змінах до Земельного кодексу і у прийнятті Порядку переведення земельної ділянки з однієї форми власності в іншу, який має відображати практику у цій сфері європейських країн (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1246>). – 2015. – 2.12*).

До квітня 2016 р. можуть відібрати перших 100 кандидатів у префекти для проведення їхньої фахової підготовки. Про це журналістам повідомив віце-прем'єр-міністр,

міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Г. Зубко.

«Ми так ставимо собі плани, що десь до квітня місяця ми вже повинні відібрати перших сто кандидатів на навчання і підготовки до роботи префектами», – розповів Зубко.

Разом з тим, урядовець нагадав, що початок підготовки префектів можливий тільки у випадку, коли будуть ухвалені в цілому зміни до Конституції України в частині децентралізації та відповідні у зв'язку з цим зміни до законодавства України.

Г. Зубко також заявив, що французький уряд збирається надати підтримку Україні в підготовці префектів. Водночас, за його словами, обговорюється питання можливості стажування українських префектів за кордоном. «Мало тільки передати методики. Ми ще хотіли б, щоб ті префекти, які будуть готуватися тут, пройшли стажування у Франції два-три тижні», – додав він (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1256>). – 2015. – 4.12*).

Якщо Верховна Рада не проголосує в другому читанні за законопроект про зміни до Конституції в частині децентралізації, реформа все одно триватиме, але буде хаотичною.

Про це на форумі «25 років місцевому самоврядуванню в Україні: Час для децентралізації» сказав голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко.

За його словами, якщо Верховна Рада проголосує в другому читанні за законопроект, то з'явиться правова підстава для прийняття інших законів.

Якщо законопроект не буде проголосований, то, за словами експерта, децентралізація не скасовується. У цьому випадку вона буде розвиватися на основі закону про добровільне об'єднання громад. «У цьому випадку у нас буде більше сильних громад. Цей процес буде відбуватися, тільки набагато повільніше і хаотично. Процес реформування буде значно складніший», – сказав І. Коліушко (*Децентралізація влади (<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1162>). – 2015. – 16.12*).

Закон про зміни до Конституції в частині децентралізації може набрати в другому читанні 300 голосів, якщо буде проведена додаткова робота. Так вважає позафракційний народний депутат В. Пташник.

«Я думаю, у будь-якому випадку перед тим, як виносити на голосування ці конституційні зміни, потрібно подати пакет законопроектів, напрацьований як раз на виконання цих змін. Мова йде про законопроект про префектів, новому законі про місцеве самоврядування, закон про адміністративно-територіальний устрій. Саме законопроекти могли б зняти маніпуляції, міфи, перекручення навколо цього конституційного процесу. Ми чітко побачили, що таке префект, які його повноваження і як він буде вибиратися. Це зняло б багато питань. Я думаю, якщо йти таким шляхом, то це реально», – сказала В. Пташник.

На її думку, ця сесія парламенту буде продовжена, а голосування або питання голосування за зміни до Конституції у другому читанні буде порушуватися в кінці січня (*Офіційний веб-портал Конституційної комісії* (<http://constitution.gov.ua/news/item/id/1314>). – 2015. – 16.12).

Правозахисники вимагають від Верховної Ради розглянути проект, що усуває правові перепони на шляху ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду.

Про це йдеться в заяві платформи Правозахисного порядку денного у відповідь на відмову комітету з питань правової політики включити до порядку денного третьої сесії ВР проект змін до Конституції щодо визнання положень Римського статуту та рішення комітету з євроінтеграції, що проект не є пріоритетним.

«Ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду передбачена у статті 8 Угоди про Асоціацію з ЄС, а відтак, є міжнародно-правовим зобов'язанням України. Таким чином, твердження Комітету з питань євроінтеграції не відповідає дійсності», – наголосили в платформі.

Платформа «Правозахисний порядок денний» звертає увагу, що «ратифікація

Римського статуту є не просто виконанням вимоги Угоди про Асоціацію, а чи не єдиною на даний час можливістю провести розслідування на тимчасово окупованих територіях та віддати воєнних злочинців у руки міжнародного правосуддя».

«Правозахисники нагадують парламентарям про їх особисту відповідальність та закликають зробити усе від них залежне, аби Україна вже у найближчому майбутньому стала повноправним членом Міжнародного кримінального суду», – сказано в заяві.

Правозахисники нагадали, що внесення змін до Конституції – тривалий процес. Крім того, згідно з перехідними положеннями проекту, саме ця норма набирає чинності тільки через три роки після ухвалення змін до Конституції, що ще більше відсуває ратифікацію Римського статуту у часі. «Тому парламент мав би вже зараз прийняти законопроект 1788, не чекаючи на узгодження всього тексту відповідного розділу Конституції», – наголосили в платформі (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/17/7092794/>). – 2015. – 17.12).

П'ятдесят дев'ять відсотків опитаних Київським міжнародним інститутом соціології вважають необхідною реформу місцевого самоврядування і децентралізації. Про це свідчать результати опитування, повідомляють «Українські новини».

Так, 20,6 % вважають, що проведення реформи місцевого самоврядування і децентралізація безумовно потрібні, 38,1 % – скоріше за все потрібні, 11,6 % – скоріше за все не потрібні, 4,7 % – безумовно, не потрібні.

У той самий час 25 % опитаних не змогли відповісти на це питання.

32,5 % респондентів очікують від реформи зменшення корупції, 15,5 % – поліпшення послуг, 19 % – прискорення розв'язання конфлікту на Сході країни, 10,3 % – поліпшення добробуту громад, 6,8 % – розвитку України в цілому, 6,5 % – збільшення можливості впливати на рішення влади, 2,1 % – поліпшення професійності та ефективності влади, 1,1 % – інший варіант.

6,2 % респондентів не змогли відповісти на це питання.

Опитування проводилося за підтримки Ради Європи та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства з 23 вересня по 6 жовтня.

Було опитано 2039 повнолітніх респондентів у 110 населених пунктів усіх областей, крім анексованого Росією Криму і підконтрольних терористам територій Донецької та Луганської областей.

Статистична похибка вибірки – 3,3 % *(Українська правда (http://www.pravda.com.ua/news/2015/11/25/7090164/). – 2015. – 25.11).*

Відповідно до результатів дослідження, проведеного на замовлення Центру політико-правових реформ, з Конституцією України ознайомлені 37 % населення, 8 % з яких читали її повністю і 29 % – лише окремі розділи. Ще 14 % українців читали про Конституцію у засобах масової інформації. У той самий час майже половина населення (49 %) ніколи в житті не читала Основний закон. Ще гірші показники обізнаності громадян у змінах до нього, які готуються чотири місяці поспіль Конституційною Комісією.

Лише 12 % українців добре орієнтуються в змісті змін до Конституції, які парламент ухвалив у першому читанні 31 серпня 2015 р. А тих, чий рівень обізнаності низький або нульовий – 83 %. (соцопитування групи «Рейтинг», вересень 2015 р. на замовлення Міжнародного республіканського інституту).

Центр політико-правових реформ (ЦППР) спільно з Реанімаційним пакетом реформ (РПР) впровадив всеукраїнську комунікаційну кампанію «Конституція», мета якої – роз'яснення конституційних змін та залучення звичайних громадян до цього процесу.

Львів стане третім із 20 обласних центрів, де буде реалізовуватись проект. «Свої зусилля ми направили на донесення до звичайних людей важливості тих реформ та перетворень, які на сьогодні тривають в Україні. Бо всі зміни, тим паче, зміни до Конституції, повинні відбуватись за участі тих, для кого, власне, вони і здійснюються – громадян України», – переконана Ю. Кириченко, керівник проектів

з питань конституційного права Центру політико-правових реформ.

Конституція – це договір громадян між собою, а не влади з громадянами, як тривалий час нав'язувалось українцям. Від усвідомлення важливості своєї участі в реформуванні країни, внесенні змін до Основного закону та належного контролю його виконання залежить не лише сьогодення українців, а й без перебільшення доля наступних поколінь. Тільки постійний контроль з боку громадян дасть поштовх проведенню конституційної реформи в інтересах людини та змусить Конституцію працювати. Адже саме від внесення змін до Основного закону залежать необхідні для нашої країни реформи децентралізації, створення спроможної публічної адміністрації та незалежного правосуддя.

«Для успішної реалізації кожної з реформ необхідно, щоб зміни у відповідних законах були зафіксовані у Конституції, на яку можна було б спиратись, як на основу. Ми повинні зводити не лише “стіни”, але й потурбуватись про міцний “фундамент”», – переконаний І. Коліушко, експерт з публічного права, голова правління центру політико-правових реформ.

Зміни до Основного закону будь-якої країни не вносяться щороку, це складний процес із суворим дотриманням усіх процедур, головною з яких є громадське обговорення, або принаймні інформування громадян про хід конституційного процесу. Однак, для того, щоб долучитись до цього важливого історичного процесу та стати його учасником, а не пасивним спостерігачем, українці повинні добре орієнтуватись у положеннях діючої Конституції.

Здавалося б, дійсно, будь-яка розсудлива і дієздатна людина має знати хоча б основні положення Основного закону. У реальному житті, на жаль, все по-іншому. Дуже багато людей не вважають за необхідне вивчати зміст Конституції. Причини цього найрізноманітніші: від відвертої байдужості до невіри в те, що знання Основного закону може хоч у чомусь допомогти. Нерідко доводиться чути: мовляв, ми люди маленькі, яка різниця, знаємо або не знаємо, від нас же нічого не залежить! Але

це в корені хибна і навіть шкідлива позиція. Знати Основний закон повинен кожен, інакше подальше нехтування ним буде й надалі гальмуватиме розвиток нашої країни як правової європейської держави.

Дуже часто доводиться стикатися з недобросовісними чиновниками всіх рівнів, які намагаються під тим або іншим приводом, наприклад, відмовити громадянину в його законному праві вчасно отримати довідку, соціальні пільги чи навіть медичну допомогу. Але практика показує, що якщо з ними починаєш говорити мовою закону, чітко посилаючись на ті, чи інші статті Конституції, то їх поведінка відразу змінюється.

Скориставшись низьким авторитетом Основного закону в Україні, экс-президент В. Янукович шляхом нелегітимного внесення змін до Конституції у 2010 р. фактично узурпував владу. Відповідні зміни були внесені Конституційним Судом, а не парламентом, як того вимагає Конституція, однак ці дії реакції суспільства не викликали. На сьогодні за фактом нелегітимного внесення змін до Конституції у 2010 р. триває кримінальне провадження проти колишнього Президента та суддів Конституційного Суду, які брали в цьому участь.

Отже, яким чином громадяни можуть впливати та контролювати конституційний процес?

Перший спосіб, найпростіший – сайт Конституційної Комісії <http://constitution.gov.ua>. Кожен громадянин може туди зайти, ознайомитись з інформацією про останні досягнення Конституційної комісії в процесі формування змін до Основного закону та при бажанні залишити свої пропозиції. Для заповнення відповідної форми на сайті необхідно всього кілька хвилин і ще стільки ж для викладення свого бачення. Це мінімальні втрати часу та зусиль, які продемонструють не лише свідому участь українця в процесі внесення конституційних змін, а й контроль за ходом реформи. Дехто може заперечити доступність такого способу, мовляв, не у всіх є доступ до мережі Інтернет, але за інформацією Держкомстату доступ до мережі Інтернет має кожен третій українець.

Другий спосіб, для реалізації якого навіть не потрібен доступ до мережі Інтернет. Свідомий українець може подати свої пропозиції до Конституції через народного депутата, який був обраний від вас. Справа в тому, що до складу Конституційної Комісії, крім представників Адміністрації Президента України, органів виконавчої влади, науковців та експертів, увійшли також народні депутати від всіх фракцій. Тому навіть у маленькому населеному пункті, записавшись на прийом депутата, кожен громадянин може вимагати, аби його думка була почута. І не важливо, це стосується нагальних проблем окремого села чи змін до Основного закону всієї країни. Саме для того були обрані представники влади на місцях, аби вивчати думку громади, захищати їхні інтереси та бути «провідниками» між громадянином та парламентарями.

Спосіб третій – засоби масової інформації. Події останніх років неодноразово засвідчували, що влада дослухається до реакції у ЗМІ на ті чи інші події в країні. За допомогою місцевих газет та журналів громада може висловити свою ініціативу, занепокоєння та небайдужість до суспільно важливих процесів.

Від активної участі громадянського суспільства в процесі творення Конституції залежатиме якість нашого життя. Цей процес має бути прозорим та охоплювати всі прошарки населення. Саме така позиція перетворить «синю книжечку із зображенням герба на обкладинці» на повноцінний суспільний договір, який після детального обговорення буде ухвалено 300 голосами Верховної Ради України – органом, сформованим українським народом для виконання цього завдання (*ЦППР (<http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/2079-pres-reliz-konstytutsiia-povynna-staty-povnotsinnym-suspilnym-dohovorom-mizh-hromadianamy-a-vlada-maie-vystupaty-lyshe-instrumentom-u-tsomu-protsesi.html>). – 25.11).*

Центр політико-правових реформ (ЦППР) спільно з Реанімаційним пакетом реформ (РПР) продовжує всеукраїнську комунікаційну кампанію «Конституція», мета якої – роз'яснення конституційних змін

та інформування звичайних громадян про важливість кожного етапу конституційного процесу.

Харків стане четвертим із 20 обласних центрів, де буде реалізовуватись проект.

«Свої зусилля ми направили на донесення до звичайних людей важливості тих реформ та перетворень, які на сьогодні тривають в Україні. Бо всі зміни, а тим паче, зміни до Конституції, повинні бути орієнтовані на звичайних українців, а отже, кожен із нас повинен знати на якому етапі перетворень знаходиться наша держава і від кого залежить повноцінне впровадження важливих реформ», – переконаний І. Коліушко, експерт з публічного права, голова правління Центру політико-правових реформ.

Що саме зміниться після затвердження парламентом конституційних змін в частині децентралізації?

У першу чергу, саме громада стане базовим рівнем територіального устрою, на другому рівні – район, та третьому – регіон (область). При цьому села не зникнуть і не об'єднаються між собою. Об'єднуються лише органи управління цими селами – один орган управління буде на 7–10 сіл. Це значно скоротить витрати на утримання сільських рад та їх працівників, адже зараз у невеликих селах 90 % бюджетних коштів іде виключно на утримання апарату ради.

У центрі об'єднаної громади будуть розташовані всі державні органи: Пенсійний фонд, органи реєстрації, Фонд соціального захисту населення та інші. Такі громади отримають від держави значні фінансові ресурси на виконання повноважень у сфері освіти, медицини – такі ж, як зараз мають міста обласного значення. Пропонується спрямовувати до місцевих бюджетів до 60 % податку на доходи фізичних осіб, 10 % податку на прибуток підприємств, частково – екологічний податок, 100 % земельного податку та податку з нерухомості.

По-друге, наближення послуг до місця проживання громадян. Середня відстань від населеного пункту до центру громади, де можна буде отримати всі послуги, зменшиться майже

на третину – з 25 до 11 км. Саме цей аспект і відповідає головному завданню децентралізації – зменшення дистанції між громадянином та органом, який має повноваження.

По-третє, самостійне встановлення громадами місцевих податків і зборів, що забезпечить фінансову незалежність від району та держави. Громади отримають також право розпоряджатися землею на всій своїй території, у тому числі за межами населених пунктів. Після внесення змін до Конституції громадам буде гарантовано фінансове забезпечення всіх повноважень місцевого самоврядування, зокрема шляхом надання частки загальнонаціональних податків. У державну скарбницю будуть йти лише ті кошти, що необхідні для виконання державних функцій. Це буде головною відмінністю від нині діючої фіскальної системи.

По-четверте, об'єднання фінансових, майнових та інтелектуальних ресурсів, що дасть можливість громаді покращити інфраструктуру населених пунктів (дороги, водопостачання, освітлення тощо) та підвищити якість медичних, освітніх та інших послуг.

Не менш важливими будуть зміни до Конституції і в рамках судової реформи.

У першу чергу, планується зменшити залежність суддівської кар'єри від політичної волі. Іншими словами, політики (Президент, депутати тощо) не повинні втручатись у питання призначення-звільнення-переатестації суддівського корпусу. «Саме політичний вплив, який нині спостерігається в системі не дає можливості громадянам сподіватись на неупередженість прийняття суддями рішень», – говорить Ю. Кириченко, керівник проектів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ.

По-друге, запровадження відкритого конкурсу на посади суддів, у якому можуть взяти участь не тільки «старі» кадри, але й люди, що досі не належали до суддівського корпусу. Звісно, такі кандидати повинні довести належний рівень знань права, та переконати конкурсну комісію у своїх високих моральних якостях. Вивченню підлягає й походження статків кандидата. При цьому до конкурсу на

посади суддів вищих судових органів також потрібно допускати кандидатів, які раніше не працювали в судових органах, але є чесними й порядними людьми.

По-третє, обов'язкове оновлення суддівського корпусу. Для цього має бути на рівні закону встановлено механізм перепризначення суддів, який відкриє шлях чесним правникам до посади судді та очистить судову владу від непрофесійних та корумпованих суддів. Зміни до перехідних положеннях Конституції дозволяють це врегулювати на законодавчому рівні, що дозволить повернути довіру громадян до суддів.

По-четверте, введення інституту конституційної скарги. Це дає можливість громадянам звертатися до Конституційного Суду з питань неконституційності законів. На сьогодні громадяни такої можливості не мають.

Це основні положення змін до Конституції, які спрямовані на остаточну передачу влади на місця, забезпечення функціонування справедливого та неупередженого суду в Україні.

«Від того, наскільки відповідально до процесу внесення змін до Конституції поставиться кожен народний депутат, залежить, чи зможе Україна далі йти шляхом повноцінної європейської інтеграції, чи у нас і надалі відбуватиметься бутафорна імітація реформування країни», – зауважив М. Жернаков, головний експерт групи судової реформи Реанімаційного пакета реформ (*ЦППР* (<http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/2086-reforma-detsentralizatsii-ta-sudova-reforma-slovo-za-parlamentom.html>)). – 2015. – 9.12).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

В. Мусіяка, заступник голови Конституційної Комісії, співавтор чинної Конституції, професор Києво-Могилянської академії, науковий консультант з правових питань Центру Разумкова

Всі президенти не проти, щоб сигнали з адміністрації «належно» сприймалися судами

(Інтерв'ю)

Майже рік роботи Конституційної Комісії – і в парламенті лежить другий блок змін до Конституції – у частині правосуддя.

Правда, якщо реформування Основного закону щодо децентралізації вже отримало позитивне погодження в Конституційному Суді (хоча день голосування за це в парламенті закінчився загибеллю чотирьох правоохоронців та кримінальними провадженнями проти кількох учасників мітингу), то реформування судової системи ще не пройшло так званого «пробного» голосування.

Направлення законопроекту про внесення змін до Конституції в частині судоустрою до КС попередньо заплановане на наступний тиждень. Правда, до Нового року порядок

денний Верховної Ради більш ніж насичений питаннями податкового реформування та бюджету. Зважаючи ще й на загострення конфлікту всередині парламентської коаліції (читати: відсутність голосів), можна очікувати, що реформування Конституції застопориться на цьому ж етапі.

Так чи інакше, але фінальне бачення Банкової щодо реформи судової системи – оприлюднене. І LB.ua вирішив розібратися в її суті, поспілкувавшись із заступником голови Конституційної Комісії, співавтором чинної Конституції, колишнім народним депутатом, професором Києво-Могилянської академії та науковим консультантом з правових питань Центру Разумкова В. Мусіякою.

До речі, Віктор Лаврентійович – єдиний член комісії серед науковців, що мав сміливість утриматися під час фінального голосування за зміни до Конституції.

– Ви утрималися під час затвердження напрацювань Конституційної Комісії в частині судової реформи. Так само не підтримали напрацювання комісії перед відправленням їх до Венеціанської комісії. Чому?

– Утримуючись від голосування за рекомендацію проекту Конституційної Комісії Президенту, я мав надію, що недолугі його положення не будуть відтворені в президентському проекті закону про внесення змін до Конституції. Нині, коли Президент вже подав до Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», очевидна примарність моїх сподівань. Окремі недоліки тексту проекту були виправлені, але до очевидно неприйнятних його положень додано нові, яких не було в проекті Конституційної Комісії.

– Про які саме положення йдеться?

– Я далекий від огульної критики. Немає сумніву, що в законопроекті Президента щодо змін до Конституції з питань правосуддя є низка положень, здатних позитивно вплинути на стан судової влади в державі. Це: визначення об'єму суддівського імунітету, зазначення конкретних підстав звільнення судді з посади і припинення його повноважень, обов'язковість декларування і підтвердження законності джерел походження належного йому майна, визначення Вищої ради правосуддя головним державним органом, відповідальним за формування судової влади, істотна зміна статусу прокуратури, уточнення вимог до кандидата на посаду судді тощо.

Разом з тим, у тексті президентського законопроекту надмірна кількість як контроверсійних положень, так і, на мій погляд, абсолютно неприйнятних формулювань, які здатні нівелювати чи, навіть, звести нанівець можливі його позитивні наслідки. У контексті нашого спілкування доречно назвати хоча б кілька таких позицій.

Після подання Президентом законопроекту ми стали свідками емоційної реакції депутатів лише на одне його положення: пропозицію

позбавлення парламентарів повноваження висловлювати недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком звільнення його з посади. Маю надію, що народні депутати будуть так само прискіпливими й до інших положень пропонованих змін до Конституції, але саме зараз значна їх частина переймається проблемою пошуку необхідної кількості підписів для внесення питання про недовіру Генеральному прокуророві в порядок денний сесії.

Чому в нашому безупинному русі до європейських цінностей парламентарів не здатні переконати в необхідності відмовитися від такої перестороги ні Венеціанська комісія, ні власні, «доморощені» фахівці? Пояснення цьому в реаліях української дійсності: «Генпрокурор завжди був і залишається політико-правовим інструментом в протистоянні Президента і його оточення, перш за все, з політичними оппонентами».

Достатньо згадати перипетії навколо цієї посади протягом останнього десятиліття. У політиків немає віри в те, що вилучення з Конституції цього положення не стимулюватиме очільника влади до відвертого використання цієї креатури. У європейську цивілізованість пропонованої формули мало хто вірить, навіть при очевидній зміні функцій прокуратури. Сумнівів у щирості пропозиції додає доповнення відповідної статті Конституції положенням про те, що дострокове звільнення з посади Генпрокурора буде здійснюватися «виключно у випадках і з підстав, визначених законом».

При мінливих політичних смаках і перспективах частих змін складу парламенту і парламентських коаліцій «виключні» підстави дострокового звільнення з посади Генпрокурора легко скоригувати 226 голосами. Можна лише уявити, під яким впливом і тиском працюватиме ця особа, за якою зберігатиметься керівництво централізованою системою, наділеною повноваженнями підтримання публічного обвинувачення в суді, серед іншого – організувати і здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

Вже майже 20 років у «Перехідних положеннях» Конституції залишається нереалізованим положення пункту 9. Добре, що прокуратура на конституційному рівні позбавлена загального нагляду, хоча це право «розсипане» серед десятків інших органів практично звільнило органи влади від страху наслідків за порушення Конституції і законів. Але немає пояснення, чому сьогодні не виконати припис цього пункту і не прибрати з повноважень прокуратури функцію досудового розслідування, створивши, в кінці-кінців Державне бюро розслідувань (хоча не в назві справа).

Тому напрошується просте пояснення: продовження концентрації цих функцій в одному органі, під однією особою доцільно з огляду на зручність вирішення питання в одному місці через цю особу.

– *Щодо формування і функціонування Конституційного Суду за запропонованим Президентом проектом змін до Основного закону у вас є зауваження?*

– Під час засідань Конституційної Комісії я так і не отримав відповіді на питання щодо мотивів, якими керувалися ті, хто формулював зміни до розділу XII «Конституційний Суд України».

Відома роль Конституційного Суду в антиконституційному перевороті 2010 р., у результаті якого В. Янукович отримав фактично нічим не обмежену владу. Здавалося б, маючи перед собою цей неймовірний приклад, ми зобов'язані застрахувати суспільство на майбутнє від подібних дій людей, які мають стояти на сторожі Конституції. Пропонуючи зміни до Конституції в частині повноважень Конституційного суду, бажано передбачити положення, направлені на забезпечення його діяльності максимально відкритою, закріпивши, зокрема, механізм перегляду ухвалених ним рішень, які створюють небезпеку конституційному ладу держави, з реальною можливістю притягнення до відповідальності тих суддів, які приймали такі рішення.

Що ж ми бачимо в проекті змін до Основного закону? Якщо сьогодні, відповідно до Закону «Про Конституційний Суд України», суддя

набуває статус після принесення ним присяги на засіданні парламенту в присутності Президента, Прем'єр-міністра і Голови Верховного Суду, то президентським законопроектом процедура набуття повноважень суддею Конституційного Суду підноситься до конституційного рівня і зводиться до прийняття суддею присяги на спеціальному пленарному засіданні самого суду. Не питатимемо – звідки і за що така їм честь...

Окрім іншого, авторам цієї формули слід дати відповідь на питання: як при цьому забезпечити складення присяги суддями, коли змінюється половина чи більше складу суду і відсутня формальна можливість проведення пленарного засідання.

Не можна не помітити цікаву тенденцію, продемонстровану в законопроекті щодо виключення зокрема, вимоги до кандидата на посаду судді Конституційного Суду необхідності проживати до цього в Україні протягом двадцяти років, а кандидату на посаду «звичайного» судді – 10 років. Подібний космополітизм може демонструватися людьми, далекими від глибинного розуміння завдань будівництва суверенної держави, особливо судової влади.

Можна було б бачити прагнення відповісти на виклики часу у внесенні в текст проекту нового положення, відсутнього в тексті чинної Конституції щодо можливості затримання судді Конституційного Суду, утримання його під вартою чи арешту «до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину», якби застосування цих заходів не було обумовлено «згодою Конституційного Суду».

А тепер уявіть вирішення цього питання складом Конституційного Суду щодо своїх колег після винесення відомого рішення 30 вересня 2010 р.

Пояснення такому відвертому прагненню максимально корпоратизувати Конституційний Суд необхідно шукати лише в розрахунку на його лояльність в ситуаціях, коли судді прийматимуть необхідні рішення, знаючи про

абсолютну захищеність «від сторонніх впливів» незалежно від змісту і наслідків їх висновків.

– Експерти побоюються, що змінами до Конституції в частині правосуддя можуть посилитися повноваження Президента, зокрема, в частині функціонування судової гілки влади: створення, ліквідація і реорганізація судів, призначення суддів тощо. Яке відображення ці процеси знайшли в проекті змін, напрацьованих Конституційною Комісією?

– Всі президенти не проти, щоб сигнали з адміністрації «належно» сприймалися судами.

Очевидно, що в нинішніх умовах неможливо абсолютно виключити всі політичні органи від хоча б дотичного впливу на судову систему. Повністю прибрати повноваження політичних органів щодо судів означало б створити небезпеку формування замкненого середовища, де функціонуватимуть корпоративні інтереси і надмірна незалежність судової влади.

Головний посыл судової реформи – парламент відсторонюється від впливу на судову владу абсолютно, а роль Президента буде церемоніальною: він лише призначатиме суддів за поданням Вищої ради правосуддя (ВРП). А далі – не матиме жодного відношення до їхнього переміщення, кар’єрного росту. Але твердження авторів президентського тексту змін до Конституції про відсутність у ньому положень, які свідчать про прагнення глави держави так чи інакше впливати на судову владу, з огляду на зміст і системну спрямованість відповідних положень проекту виглядають, як мінімум, нещиро.

Так, виявляється, що дотичність Президента до судової влади не обмежиться «церемоніальною» функцією призначення суддів на посаду за поданням ВРП. Він матиме можливість на власний розсуд утворювати, реорганізовувати і ліквідувати суди «після консультацій із ВРП». Так хто забезпечуватиме функціонування судової влади? Ніби-то, ця функція буде покладена виключно на ВРП. Саме вона буде в курсі того, які суди підлягають ліквідації, реорганізації чи утворенню. Так чому раптом Президент прийматиме рішення щодо утворення, реорганізації чи ліквідації суду?

Так чи інакше, але при цих процесах здійснюватиметься і призначення, переведення чи звільнення суддів. Хто сумнівається що ці питання проходять поза участі президентської адміністрації? Легко знайти різницю між «вносить проект закону за поданням ВРП» і «подає проект закону після консультацій із ВРП».

На фоні того, що «Перехідними положеннями» передбачено збереження до 31 грудня 2017 р. за Президентом повноваження утворювати, реорганізовувати і ліквідувати суди взагалі без консультацій із ВРП до впровадження нового адміністративно-територіального устрою України, про яку відсутність впливу на судову владу з його боку, мінімум – протягом зазначеного часу можна сьогодні говорити?

За ці два роки фактично буде сформовано всі нові і реорганізовані або ліквідовані діючі суди, призначені всі судді в ці суди і сформовано склад вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду за участі вчора створених ВККСУ і Вищої ради юстиції, яка лише змінить назву на ВРП. Оскільки обговорювана зміна до Конституції вступить у дію лише через два роки, при очевидній її неприйнятності, здавалося б і сенсу особливо ламати списи сьогодні немає: усі найважливіші проблеми організації судової влади вже будуть вирішені. Виходить, що актуальними сьогодні мають бути «Перехідні положення» (Конституції. – Ред.), а не власне текст відповідних змін до Основного закону.

– Як експерти, так і політики вимагають повернення до трьохланкової судової системи, ліквідації вищих спеціалізованих судів. Чому, на вашу думку, у 2010 році так легко можна було збудувати так звану систему Портнова, а повернути все назад — важко?

– Найближче оточення Януковича добре підготувалось до введення чотирьохланкової системи судоустрою, яка, до речі, визрівала ще в надрах попередньої влади. Тому перехід був достатньо безболісний і злагоджений. Нині ця система вже прижилася, влаштовуючи значною мірою зацікавлених осіб як у владі, так і за її межами. За п’ять років у системі спецсудів сформувалися певні відносини з адвокатською

спільнотою та з іншими суб'єктами, пов'язаними з їх діяльністю. Мало хто вірить, що судова система в її нинішньому стані здатна працювати в законному руслі.

Більш того, Президент пропонує в законопроекті (змін до Конституції. – Ред.) формулу: «Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди». Так хто буде ламати вже усталену систему, якщо в Конституції буде записано, що такі суди «можуть діяти». Вони і будуть діяти.

– *Питання повернення до трьохланкової системи часто поставало на засіданнях Конституційної Комісії, але чомусь лише на словах.*

– Думаю, чотирьохланкова система почувається впевнено. Значною мірою можливості щось змінити залежали від складу Конституційної Комісії. Але виявилися непереборними впливи суддівських та інших лобістських груп, присутніх у робочій групі щодо судової реформи. Важко сьогодні щось змінити, коли існування цієї системи вже «освячено» Президентом.

– *Конституційну Комісію формувала Банкова, вочевидь, така пропорція суддів, науковців і депутатів не випадкова... Ви помічали зі сторони АП в особі, зокрема, заступника голови Адміністрації Президента Олексія Філатова бажання повернути триланкову систему судоустрою?*

– Думаю, Адміністрація не хоче ламати систему, свідченням чому є зміст президентського законопроекту.

Щодо О. Філатова, то максимум, що він робив, як розумна людина, під час засідань Конституційної Комісії – не виносив певні питання на обговорення, які стосувалися впливу Президента на судову владу.

– *Ви також критикували на засіданнях Конституційної Комісії вилучення однієї із засад судочинства з Конституції — принцип законності. Я так розумію, що такий, на перший погляд, досить теоретичний аспект, серйозно впливає на систему в цілому.*

– Так, цей аспект кардинально впливає на функціонування усієї правової системи. У чинній сьогодні редакції Конституції принцип

законності визначений як одна з основних засад судочинства, і це ніколи і ніким не ставилося під сумнів – ні в теорії, ні в судовій практиці. У т. з. «фіналізованому» тексті проекту Конституційної Комісії принцип законності було вилучено. У відповідній статті замість нього двічі названо принцип верховенства права.

На моє питання на засіданні Комісії щодо причини цього кроку, автор цієї новели – пан Головатий (С. Головатий, член Конституційної Комісії. – Ред.), у притаманній лише йому манері послався на професора О. Люхтергандта – відомого німецького експерта, який вітав цю ідею, оскільки принцип законності нагадує професору «соціалістичну законність» і має, на його погляд, «дуже відносний масштаб». Не зупинятимусь на дивній метаморфозі розуміння значення і ролі принципу законності паном Головатим в абсолютному протиріччі з викладеною ним в трьохтомнику «Верховенство права» концепцією цього принципу, яку я в цілому поділяю, – це його власна проблема.

Вилучивши принцип законності із засад правосуддя, суди і судді будуть позбавлені такого нормативного орієнтиру як закон. Викладення в президентському проекті цієї позиції, здатне створити неприпустиме протиріччя між засадами правосуддя і в цілому засадами конституційного ладу, зокрема, частиною другою статті 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

У поєднанні з позбавленням Конституційного Суду повноваження офіційно тлумачити закони, це «розчистить» шлях до визнання основним джерелом права не закон, а рішення Верховного Суду щодо застосування норм права (в т ч. – законів). Закони, прийняті парламентом, наповнюватимуться змістом після їх тлумачення Верховним Судом.

Впроваджуватиметься «влада незалежних суддів» залежна від творців цієї системи. Положення про обов'язковість висновків Верховного Суду щодо застосування норм

права, викладених у його постановах для всіх суб'єктів владних повноважень (а не тільки судів) сформульовано, поки що, не в Конституції, а в законі «Про судоустрій і статус суддів» і відтворено в усіх процесуальних кодексах.

Чи може запроваджуватися цей вульгаризований механізм квазісудового прецеденту без змін до статті 19 Конституції? Схоже, що потенціал далекого від реального судового прецедента наміру сформовано для вжитку, а не лише для демонстрації теоретичної вишуканості і глибини розуміння можливостей конструювання конституційної матерії. Є і реалізується банальне бажання мати дієвий інструмент влади – легальне право на створення «джерела права». Після конституювання механізму квазіпрецеденту залишиться лише сформувати належний «незалежний» склад Верховного Суду.

– *Це можливо здійснити при тій системі формування інститутів судової влади, яку пропонується реалізувати змінами до Конституції?*

– Справою реформування судової системи у «європейський» спосіб займаються не дилетанти від юриспруденції. Європейська риторика уміло використовується як респектабельна завіса, за якою формується механізм її підпорядкування владі. Про що мова?

– *Поки-що в суспільстві не виникає питання: чому при тотальній недовірі до судової влади, практично повністю нереформованої і «неочищеної» Президент пропонує через зміни до Конституції наділити її європейського ґатунку незалежністю від політичних та інших впливів.*

– Вчора сформовану представниками цього ж нереформованого суддівського корпусу Вищу раду юстиції (завтра – ВРП), у якій більшість буде належати суддям, наділяємо майже виключними повноваженнями в справах судової влади. З врахуванням особливостей оновленого статусу Конституційного Суду, сучасна корпоративна суддівська громада позірно набуде майже абсолютної незалежності. Але хто повірить, що Конституцію змінюють

для надання такого рівня незалежності судовій громаді в нереформованому стані? Тому доречно звернутися до «Перехідних положень» Конституції, з яких видно, як розбудовуватиметься незалежна судова влада за участі незалежних від парламенту і значної частини споживачів суддівських послуг суддів і вже діючих інститутів цієї влади.

Судова влада набуде остаточних усталених обрисів після завершення її реформування, орієнтовно, до 31 грудня 2017 р. (саме такий перехідний період встановлений проектом змін до Конституції. – Ред.). На вказаний період утворення, реорганізація і ліквідація судів визначаються виключною прерогативою Президента, який здійснюватиме ці повноваження власними указами до впровадження нового адміністративно-територіального устрою України (впровадження реформи децентралізації. – Ред.).

Упродовж цих же двох років переведення суддів з одного суду до іншого здійснюватиме також Президент за поданням ВРП. Таким чином, уся судова система за два роки буде ґрунтовно «перетрушена», у тому числі оновляться склади вищих спеціалізованих судів і склад Верховного Суду. Саме така перспектива реформування судової влади через зміни до Конституції є абсолютно реальною.

– *Чимало народних депутатів вимагають замінити всіх суддів. У цьому вони бачать судову реформу. А дехто навіть відмовляється голосувати за зміни до Конституції без повного очищення суддів.*

– Те, що відбувається довкола ідеї реформування судової влади, просякнуто справедливою, хоча, можливо і надмірною недовірою суспільства до судового корпусу, хоча є немало чесних і порядних суддів. Але ж, при цьому, судова влада до сьогодні не продемонструвала готовності до самоочищення.

Я погоджуюся з позицією Венеціанської комісії з цього питання. У недавньому її звіті йдеться, що «звільнення всіх суддів за виключенням виняткових ситуацій, таких, як конституційних дисконтует, не відповідає європейським стандартам, принципу верховенства права». Крім того, вона вважає, що

заміна всіх суддів не буде можливою без шкоди для подальшого відправлення правосуддя. До речі, і в разі реорганізації окремих судів зацікавлені судді повинні мати можливість піти у відставку, бути переведеними до іншого суду, але не автоматично звільнені – це можливо тільки при ліквідації суду.

Що ж до конституційного дисконтуїтету – то це термін, що означає перерву в дії демократичної Конституції. Цей аспект окремі політики та експерти використовують для захисту тотальної люстрації суддів. Я погоджуюсь з тим, що п'ять років держава існувала в антиконституційному просторі. Судова система по суті «згнила».

Однак проблема повної заміни суддів полягає в тому, що потрібен реальний дієвий механізм переатестації суддів.

Минулого року парламент ухвалив закон про відновлення довіри до судової влади, реалізація якого закінчилася «тихим пшиком». Було створено спеціальну комісію, котра розглянула більше двох тисяч справ щодо суддів, котрі виносили рішення проти учасників масових акцій протесту в Україні у період з 21 листопада 2013 р. по 11 квітня 2014 р., а також інші скарги на суддів. Вона відібрала близько трьох сотень – для розгляду їх Вищою радою юстиції. Але ж ВРЮ більше року не працювала: органи, які мали сформувати її оновлений склад не поспішали це зробити.

Тож ухвалення такого механізму очищення суддів виглядало як знуцання: створити комісію при органі, якого не було. От вам і відновили довіру.

Слід запустити реальний механізм перевірки суддів. В цьому може відіграти позитивну роль орган, який пропонував створити РПР: спеціальна професійна громадська комісія при ВРП в контексті закону «Про відновлення довіри до судової влади» після внесення в нього відповідних змін. Ця комісія могла б взяти на себе лівову частку роботи по оцінюванню суддів.

– *Очікувалося, що судова система очиститься під час люстраційної процедури.*

– Абсолютно негативно ставлюся до процедури люстрації за формальними

ознаками. Вона передбачає звільнення всіх державних службовців, котрі пропрацювали більше року при владі Януковича. Зрозуміло, що на державні пости (особливо вищого рангу) завжди розставляють людей в інтересах наявної влади. Але ж чиновниками працює немало людей, котрі добросовісно виконували свої обов'язки і, можливо, завдяки їм трималась державна система. Люстрація прийнятна тільки в контексті відповідності критеріям, визначеним в законі про люстрацію. Інакше на адресу влади знову будуть звучати не безпідставні звинувачення в порушенні прав людини.

Люстрація в нинішньому вигляді, без внесення змін до закону, які обіцяли зробити (нардепи. – Ред.) і Венеціанській комісії, – це не очищення, а зачищення влади. Ми вже це проходили неформально при двох попередніх президентах. Результати пожинаємо і зараз.

– *Як узагалі ви би охарактеризували рівень законотворчості нинішнього парламенту?*

– Нічого хорошого про законодавчу діяльність нинішнього складу парламенту сказати не можу. В основному проштовхують лобістські закони і ніхто не орієнтується на те, чи покращуватимуть вони певну систему суспільних відносин, чи ні.

Наприклад, візьмемо Національне антикорупційне бюро. Цей орган створювали як незалежний, який у процесі антикорупційної діяльності може перевіряти, у тому числі і прокуратуру. А що отримали: ввели посаду антикорупційного прокурора, підпорядкованого Генпрокурору, який, у свою чергу, – Президенту. Тепер директор НАБ має отримувати попередню згоду прокурора на масу процесуальних дій. Невелике уточнення до закону нівелювало сенс існування органу.

– *Це свідчить про певний правовий хаос чи все таки такі законодавчі нововведення, на вашу думку, просуваються з певною метою?*

– Якщо це правовий хаос, то він добре організований. Звичайно, такі речі вводять з певною метою.

Так що не лише в Конституції поки що шукайте можливість впливу (Президента. – Ред.) на діяльність тих чи інших органів, а і

в законах, які зараз діють чи ухвалюються. Більше того, чимало нових органів, котрі створюються, мають повноваження, не передбачені Конституцією. Те ж НАБ.

Але чомусь відсутні пропозиції конституювати цей орган, як і повноваження

Президента і парламенту щодо нього. Шкода, що правове невігластво, ігнорування Конституції давно відповідає природі української влади і визначає характер її діяльності (*LB.ua* (http://lb.ua/news/2015/12/19/323732_viktor_musiyaka_vsi_prezidenti.html). – 2015. – 19.12).

М. Томенко, кандидат історичних наук, доктор політичних наук

П'ять уроків Мазепи – Орлика для сучасної конституційної дискусії

Історія української Конституції підказує дуже багато уроків для сьогоденної конституційної дискусії. Зокрема, як відомо, документ, що зветься Конституцією Пилипа Орлика, насправді був документом колективним і виник після аналізу помилок і поразки в червні 1709 року гетьмана Івана Мазепи та його команди під Полтавою.

Мазепа та Орлик чудово розуміли, що прості люди, які проживають у містечках і селах, сім'ї військових тощо занадто затиснуті великою кількістю податків, не мають достатніх прав і вольностей, а тим паче знають про корупцію в оточенні тодішньої влади. Крім того, швидка геополітична зміна курсу Івана Мазепи від стратегічного партнерства з Росією до стратегічного партнерства зі Швецією зокрема та Європою загалом не була донесена й роз'яснена широкому загалу.

Щоб отримати довіру українського суспільства, фактично й були сформульовані статті Основного Закону, які давали би можливість насамперед простим людям переглянути ставлення до тодішньої влади (гетьмана та його команди) й, відповідно, заручитися її підтримкою. Отже, багато статей Конституції, котрі ми позначаємо як демократичні, справедливі й такі, що випередили в часі багато норм європейських конституцій, з'явилися ще 5 квітня 1710 року.

Очевидно, що й через 305 років у Конституції Пилипа Орлика можна знайти багато концептуально важливих речей, які не лише є слухними, а й мають слугувати своєрідними уроками в нинішній конституційній дискусії

чи в ставленні можновладців до Основного Закону.

«Пакти й конституції...», написані гетьманом Війська Запорозького Пилипом Орликом і його сподвижниками й прийняті 5 квітня 1710 року в Бендерах, фактично є першою європейською Конституцією в сучасному її розумінні. Для належної оцінки змісту цього документа варто взяти до уваги історичні обставини, які передували його появі. У 1709 році гетьман Іван Мазепа та тодішня українська еліта, що підтримувала його, зазнали поразки у військовому протистоянні з Петром I під Полтавою. Однією з головних причин програшу слід вважати відсутність широкої підтримки суспільством та низовим військом «швидкої» геополітичної переорієнтації Івана Мазепи з Росії Петра I на Швецію Карла XII. Тому низка розділів Конституції Пилипа Орлика, що, безсумнівно, готувалася з урахуванням ідей Івана Мазепи, є своєрідною реакцією на уроки поразки під Полтавою.

Конституція складається з преамбули та 16 параграфів, де сформульовані головні принципи побудови держави. У преамбулі схематично викладено історію Війська Запорозького – всього малоросійського народу. Тут Пилип Орлик витворив історико-політичний міф про те, що першим прийняв християнство каган «хозарівкозаків», а не князь Володимир Святославич. У такий спосіб документ закладав, так би мовити, історичний пріоритет Української держави та козаків, які, на думку Пилипа Орлика, були попередниками Володимира Великого в процесі залучення

українських земель до європейської цивілізації. Зазначена схема (хозарикозаки – оборонці народу на території України) стала підґрунтям ідеї окремішності руськомалоросійсько-українського народу та його природного права на власну державу. Ця ідея в розширенішому, але завуальованішому вигляді пізніше була подана в «Історії Русів» (1818–1822 рр.).

У першому параграфі розглянуто питання віри, заявлено про православ'я як панівну релігію в державі, а також про відновлення автокефалії. Другий параграф важливий тим, що чітко окреслював кордони держави, визначені Зборівським договором 1649 року. Гетьман зобов'язувався оберігати територіальну цілісність країни.

I. Конституція та закон – один для всіх: від глави держави до простого громадянина

Принциповий характер мають шостий і сьомий параграфи, де сформульована ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Так, законодавча влада належить Раді, членами якої є полковники зі своєю старшиною, сотники, «генеральні радники від усіх полків» і «посли від Низового Війська Запорозького для слухання й обговорення справ». Рада повинна збиратися тричі на рік – на Різдво Христове, свята Великодня та Покрови, а також за рішенням гетьмана. Усі важливі державні справи гетьман мав попередньо узгоджувати, «на власний розсуд (Гетьмана) ніщо не повинно ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися». Суд також мав діяти незалежно, адже гетьман «не повинен карати сам із власної ініціативи й помсти, але таке правопорушення – й умисне, й випадкове – має підлягати (розгляду) Генерального Суду, що повинен винести рішення не поблажливе й не лицемірне, а таке, якому кожен мусить підкорятися, як переможений законом».

«...Але коли деякі гетьмани Війська Запорозького узурпували владу, порушуючи всіляке природне право й рівність, вони на власний розсуд встановили такий закон: «Я так хочу, я так велю». Через таке деспотичне право (завдяки) некомпетентності гетьманського правління на батьківщині й у Війську Запорозькому запровадилися розлад, порушення законів

і вольностей, громадські утиски, насильницьке розміщення військових постойв, зневажливе ставлення до старшин, полковників і знатних козаків... Якщо в діях Ясновельможного Гетьмана буде помічено щось несумісне з правами та вольностями, шкідливе та некорисне для Вітчизни, тоді Генеральна Старшина, полковники й генеральні радники будуть уповноважені вільними голосами чи приватно або, якщо виникне така потреба, й публічно на раді висловити Його Вельможності докір щодо порушення прав і вольностей без осудження та найменшої образи високої реґіментарської честі. На ті докори Ясновельможний Гетьман не має ображатися та мститися, а, навпаки, намагатися виправити недоладності» (зі ст. VI Конституції Пилипа Орлика).

II. Як побороти корупцію в кадрових призначеннях керівництва держави та забезпечити справедливе правосуддя

Автор Конституції, а ми розуміємо, що й у цілому тодішня козацька еліта, звертає увагу на так звану чиновницьку корупцію. У Розділі X читаємо: треба «заборонити ці зловживання, що так поширилися... Тягарі й здирство нещасного простолюду беруть свій початок із підкупу за сприяння особам, які просять і домагаються судових посад... розбещуючи урядовців, козаків і простолюдинів, завойовуючи прихильність Гетьмана підступними дарунками». Передбачалося, що такі посади мають бути виборними.

«...Оскільки ж усі тягарі й здирство нещасного простолюду беруть свій початок із підкупу за сприяння особам, які просять і домагаються судових посад, не користуючись довірою й не маючи заслуг, але ненаситно прагнучи до власного збагачення, розбещуючи урядовців, козаків і простолюдинів, завойовуючи прихильність Гетьмана підступними дарунками, за допомогою яких намагаються без вільних виборів, усупереч праву й рівності, піднятися на вершину полкових та інших урядів і почесей, то найсерйознішим чином постановляємо, щоб Ясновельможний Гетьман нікому за хабарі в урядах ані полковницьких, ані інших козацьких чи простих посад не давав і не нав'язував на них нікого силоміць.

Але завжди як козацькі, так і прості урядники, а особливо полковники, повинні обиратися вільним волевиявленням та голосуванням і після виборів затверджуватися гетьманською владою, хоча вибори цих виборних (осіб) не повинні оголошуватися й здійснюватися без гетьманської згоди. Цей закон належить виконувати й полковникам, не призначаючи сотників та інших урядників на основі дружніх стосунків і особистої прихильності без вільного голосування всього повіту, але обираючи й не усуваючи від урядів через приватні сутички» (зі ст. X Конституції Пилипа Орлика).

«Якщо хтось із старшин, полковників, генеральних радників, знатних козаків та всіх інших урядників, а також із рядових козаків учинить злочин, що шкодить гетьманській честі, виявившись винним через нечестивий умисел або випадково, у такому разі винуватців (злочину) не повинен карати сам Ясновельможний Гетьман із власної ініціативи й помсти, але таке правопорушення – й умисне, й випадкове – має підлягати (розгляду) Генерального Суду, що повинен винести рішення не поблажливе й не лицемірне, а таке, якому кожен мусить підкорятися, як переможений законом» (зі ст. VII Конституції Пилипа Орлика).

III. Як захистити соціальні права простих громадян і встановити справедливі податки

Фактично Конституція Пилипа Орлика – єдиний документ, який писався не для політичної еліти, а для всього українського народу. Саме тому в документі бачимо цілу низку так званих соціальних статей на захист простих людей загалом і встановлення справедливих податків зокрема.

«Оскільки податки на річну платню компанійцям і сердюкам (кінним і пішим козакам із гетьманської лейбгвардії) та інші публічні видатки, а також стації на компанійців і сердюків були встановлені як загальна повинність для всіх жителів України – і козаків, і простолюду, отож і податки, й згадані вище стації мають бути всюди ліквідовані й повністю відмінені. Таким чином, державна скарбниця, закрита для задоволення державних потреб, повинна бути відновлена за рахунок

регулювання видатків. Що ж стосується платні кінним і пішим після закінчення війни, то вона повинна залишатися серед військових служб у віданні Гетьмана, про що на Генеральній Раді буде обговорено й прийнято постанову» (зі ст. XV Конституції Пилипа Орлика).

«...Після того, як наша власна батьківщина буде втихомирена від збурення війнами й звільнена від московського рабства, нехай буде призначена й через спеціально встановлених комісарів здійснена ревізія всіх видів публічних і приватних володінь і за високим рішенням Генеральної Ради в присутності Гетьмана нехай буде ухвалено урочисто й непорушно: кому належить згідно із законом, а кому не належить користуватися правом володіння публічними маєтками, і які саме належить виконувати повинності підданам. Збільшуються тягарі нещасного пригнобленого простолюду й тому, що чимало заможних козаків під приводом права підсусідства захищають прийнятих на свою садибу простолюдинів від будь-якої міської й сільської повинності. Так само й заможні купці, відзначені гетьманськими вольностями, а також ті, що перебувають під заступництвом і опікою полковників, уникають виконання належних публічних повинностей і відмовляються надавати допомогу нещасному простолюдинові. Через це Ясновельможний Гетьман своїми універсалами повинен буде подбати як про повернення селян, прихованих (у володіннях) царя, так і про заборону звільняти купців від несення публічних повинностей, не протегуючи їм у цьому надалі» (зі ст. XII Конституції Пилипа Орлика).

«Часто люди бідні скаржаться на численні здириства з боку збирачів державних податків і податкових чиновників, а також ярмаркових об'їждчиків. Бідній людині взагалі неможливо на ярмарку продати будьяку річ для полегшення своєї бідності та купити щось для власних потреб без ярмаркової плати. А не дай Боже, хоч чимось завинити, то будеш обідраним ярмарковими об'їждчиками з ніг до голови. Тому нехай збирачі податків і податкові чиновники збирають до державної скарбниці тільки те мито й тільки з тих товарів, які будуть виражені в майнових угодах, нічого зайвого від

купців не вимагаючи й людям бідним здирства не чинячи. Так само й об'їждчики ярмаркові повинні збирати мито з тих, кому належить його платити, а не з убогих людей, які прибули на ярмарок, щоб щось продати або купити для власних потреб» (зі ст. XVI Конституції Пилипа Орлика).

«...Подібно до того, як Ясновельможному Гетьману з обов'язку його уряду належить керувати й наглядати за порядком у всьому Війську Запорозькому, так само він повинен пильно дбати про те, щоб простим козакам і простолюдинам не чинилося надмірних утисків, спустошливих поборів і здирств. Бо ці надужиття спонукають люд залишати обжиті місця й відходити до чужих країв за межі рідної землі, аби полегшити тягарі й шукати життя кращого, спокійнішого й легшого. Через це нехай пани полковники, сотники, отамани, урядники й виборні не наважуються пригноблювати свою домашню челядь і простих козаків, а особливо простолюдинів, які не перебувають у прямій залежності від їхніх урядів чи в їхньому особистому підданстві, посилаючи (їх) косити сіно чи збирати врожай, виганяючи на укріплення валів, відбираючи насильно, шляхом грабунку чи примусового продажу земель, за якусь незначну провину все рухоме й нерухоме майно. Також ремісників не примушувати без дозволу до виготовлення замовлених до хатнього вжитку речей, а козаків не звільняти від служби заради (виконання) приватних доручень. Ясновельможний Гетьман повинен заборонити ці зловживання, що так поширилися, й уникати їх самому, будучи гідним наслідування прикладом» (зі ст. X Конституції Пилипа Орлика).

IV. Державна підтримка військових та їхніх родин

Спеціальний розділ Конституції визначає права та привілеї Війська Запорозького, зокрема тої частини, що історично мала землі,

укріплення та фортеці, розташовані на Дніпрі, та називалася Січчю (Розділ IV). Ще один пункт документа є яскравим прикладом пошуку підтримки серед простого козацтва: вдови козаків, їхні дружини та дітисироти, козацькі господарства й господарства жінок, чоловіки яких перебувають на війні чи на військовій службі, не мали притягуватися до жодних обов'язкових для простого люду загальних повинностей і обтяжуватися сплатою податків (Розділ XI).

«Встановлюється й оголошується непорушним, що вдови козаків, їхні дружини та дітисироти, козацькі господарства й (господарства) жінок, чоловіки яких перебувають на війні чи якихось військових службах, не притягатимуться до жодних обов'язкових для простого люду загальних повинностей і не будуть обтяжені сплатою податків» (зі ст. XI Конституції Пилипа Орлика).

V. Про гарантії самоврядування міст і громад

Розділ XIII гарантує, що Київ та інші міста України зберігають недоторканими й непорушними всі свої справедливо отримані права та привілеї.

«Стольне місто Русі – Київ – та інші міста України нехай непорушно й недоторканно зберігають усі свої справедливо отримані права та привілеї. Це ухвалюється спеціальним актом і доручається підтвердити надалі гетьманською владою» (зі ст. XIII Конституції Пилипа Орлика).

Зміст Конституції Пилипа Орлика був відомий Правобережній Україні, адже поширювався через універсали та звернення під час антимосковських військових походів у період з 1711 по 1714 рік. Конституція, написана під значним впливом ідей західноєвропейського парламентаризму, закладала головні принципи республіканської форми правління та демократичного політичного ладу (*Журнал Віче* (<http://www.viche.info/journal/5026/>). – 2015. – № 23. – грудень).

М. Хавронюк, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, експерт Центру політико-правових реформ, Реанімаційного пакета реформ

Про «вотум недовіри» Генпрокурору і Конституцію

Днями у парламенті зареєстровано президентський законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Безумовно, усі його положення ще будуть піддані усебічній оцінці і критиці.

Але вже сьогодні хотілося б застерегти, особливо представників демократичних партій, від поспішної і неконструктивної критики окремих його положень, які, на перший погляд, можуть здатися «зрадою». Зокрема, це стосується вилучення з тексту Конституції слів «Верховна Рада може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади».

В історії України був лише один випадок, коли ВР висловила генпрокурору недовіру.

Сталося це, нагадаю, 22 лютого 2014 року – саме в той день, коли Віктор Пшонка і сам вирішив, що «воно йому не треба» – його намагалися затримати в аеропорту Донецька, але він все ж таки видерся на територію своєї справжньої «родіни», де понині й переховується.

Якщо виписати в ряд прізвища інших генеральних прокурорів України, то мало яке з них створить у середнього українського читача приємну посмішку на обличчі.

У 1995 році Владислава Дацюка було звільнено з посади генпрокурора «за грубі порушення виконання службових обов'язків». Підписи за висловлення недовіри генпрокуророві збирали та/або постанови про висловлення йому недовіри реєстрували неодноразово. У 2000 і 2001 – Михайлові Потебеньку, 2004 – Геннадію Васильєву, 2005 – Святославу Піскуну, 2007 – Олександрю Медведьку і 2014 – Віталію Яремі.

Утім, далі ніж «питання заслухано» – справа не доходила.

У конституціях багатьох європейських держав зустрічається поняття «вотум недовіри». Проте, стосується воно урядів, прем'єрів/канцлерів та окремих міністрів. Як

виняток, вотум недовіри може стосуватися, як-от в Греції і Литві, голови парламенту.

Але в жодному разі не генпрокурорів.

Чому? Відповідь проста: уряд являє собою гілку державної влади, яка формується і розформовується саме у політичний спосіб.

Завдання генпрокурора не є політичним – це головна посадова особа, відповідальна за якісні досудові розслідування, професійний юрист з ухилом у кримінальне право.

У деяких державах від цієї особи вимагається добре знати своє ремесло. Тому, наприклад, у Фінляндії кримінальне провадження проти члена уряду зобов'язаний вести особисто генпрокурор. В Італії, Нідерландах і Франції генпрокурор взагалі перебуває «при» Верховному (Касаційному) суді – парламентський вотум недовіри йому явно виглядав би як втручання у повноваження іншої гілки влади.

Отже, генпрокурором в Україні має бути політично нейтральна і політично незалежна фігура – тобто не може бути особа, яку призначають на посаду або усувають з посади в політичний спосіб.

Тим більше це важливо з огляду на те, що саме генпрокурор вносить подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання і арешт нардепа та особисто робить доповідь про це на пленарному засіданні Верховної Ради, а також повідомляє народному депутату України про підозру.

Тобто, висловлення йому недовіри з боку певних політичних сил може бути прямим наслідком його ж зусиль по боротьбі з політичною корупцією та економічними злочинами, бенефіціарами яких є самі депутати чи пов'язані з ними особи.

До речі, в ситуації з президентом подібних ризиків не виникає – бо у разі його усунення з поста в порядку імпічменту функцію державного обвинувачення виконує спеціальна

тимчасова слідча комісія, до складу якої включаються незалежні від генпрокурора спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

А що таке «вотум недовіри»?

Загляньте у будь-який словник – і він підкаже: це вияв шляхом голосування у парламенті несхвалення політичної лінії та дій уряду. Вотум недовіри висловлюється в ситуації, коли парламент не може доручати ані розробку політики, ані її реалізацію (виконання прийнятих ним законів) людям, до яких в нього немає політичної довіри.

Генпрокурор же, повторимо – не займається ні розробкою, ні реалізацією політики.

Хоча дійсно, в Європі є випадки, коли посада міністра юстиції і генпрокурора поєднана, або генпрокурор підпорядкований міністру юстиції, як-от в Румунії, або інші випадки, коли генпрокурор є представником виконавчої влади. Але ж України це не стосується.

Більше того, хоча конституції багатьох держав Європи допускають вотум недовіри стосовно окремого міністра, у Конституції Туреччини спеціально визначено, що міністру юстиції, якому підпорядковані всі прокурори, недовіру оголосити не можна.

Згідно з Конституцією Естонії канцлера юстиції можна звільнити з посади виключно за рішенням суду. Чому? Саме тому, що цей міністр – якого, до речі, призначає на посаду парламент за пропозицією президента – вносить в парламент подання про притягнення до кримінальної відповідальності члена парламенту, президента, члена уряду, державного контролера і голову та члена найвищого суду.

Хто та в якому порядку звільняє з посади генпрокурора в інших державах Європи?

Наприклад, в Албанії і Словаччині це робить президент за поданням парламенту, причому в албанському основному законі виписано вичерпний перелік підстав: порушення Конституції або серйозне порушення закону в процесі службової діяльності, розумова і фізична недієздатність, вчинки, що серйозно дискредитують становище й особу генпрокурора.

У Португалії генпрокурора звільняє з посади президент за пропозицією уряду, а в Іспанії і

Нідерландах – король, причому в Нідерландах призначений королем генпрокурор перебуває на посаді довічно.

Із зазначеного зрозуміло, що зарубіжний досвід щодо порядку звільнення генпрокурора з посади є різним і в більшості своїй для України не підходить. Потрібно йти своїм шляхом.

Але за будь-яких обставин зайва політизація цього питання означає створення умов для перманентних політичних конфліктів як між парламентом і президентом, так і всередині парламенту.

Що треба зробити для того, аби така політизація не відбувалась?

I. Максимально знизити значення посади генпрокурора

Згідно із законом це мала би бути особа, яка керує невеликим за штатом офісом генеральної прокуратури, близько 100 прокурорів, без урахування дещо автономних Антикорупційної спецпрокуратури і Головної військової прокуратури.

На цей офіс лягає виконання вузького кола завдань. Переважно це участь у судовому провадженні з перегляду судових рішень у суді касаційної інстанції та у Верховному Суді, і міжнародне співробітництво у кримінальних справах, а в окремих випадках також представлення інтересів держави у вищих спеціалізованих судах і Верховному Суді.

Крім того, іноді – підтримання державного обвинувачення в суді і участь у судовому провадженні з перегляду судових рішень в суді апеляційної інстанції у кримінальних провадженнях, в яких прокурорами генпрокуратури здійснювався нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування.

Ще – деякі повноваження, визначені КПК, зокрема: продовження строку досудового розслідування до 12 місяців, передача досудового розслідування іншому органу, вирішення інших питань щодо підслідності, скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих та прокурорів нижчого рівня, внесення клопотання про відсторонення від посади окремих осіб, оголошення про підозру окремим особам, організація ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Насправді повноважень не так і багато.

З огляду на це не зовсім зрозумілими є, наприклад, положення Регламенту ВР, згідно з якими генпрокурор, нарівні з президентом і прем'єр-міністром, має гарантоване право на виступ на пленарному засіданні Верховної Ради, а апарат ВР повідомляє генпрокурора про усі прийняті закони після набрання ними чинності.

II. Призначати на посаду генпрокурора виключно за конкурсом

При цьому членами конкурсної комісії повинні бути аполітичні професіонали, які мають високу довіру в суспільстві і повинні вміти оцінити насамперед, наскільки видатними є юридичні якості кандидатів та наскільки прозорою – їхня мораль.

Наразі ж, судячи зі статті 40 чинного закону «Про прокуратуру», саме президент повинен переконатися:

– у рівні володіння майбутнім генпрокурором державною мовою;

– у тому, що наявні захворювання не перешкоджатимуть виконанню ним обов'язків прокурора;

– у «високих морально-ділових, професійних якостях та організаторських здібностях» кандидата на посаду генпрокурора тощо –

– після чого внести подання про надання згоди на його призначення.

Оскільки ж народ обирає президента не за аналогічними його якостями, а, будемо відверті, виходячи із політичної доцільності, оцінки ораторського мистецтва та суто фізіономічних вподобань – то сумнівно, що президент України завжди здатний здійснити належну оцінку зазначених якостей і здібностей кандидата на вищу прокурорську посаду.

Загалом конкурс має стати нормою для кандидатів на усі публічні посади – від посад в органах місцевого самоврядування до суддів КС.

Причин робити винятки для генпрокурора немає.

III. Звільняти генпрокурора з посади з підстав, перелік яких повинен бути вичерпним і відповідати принципу юридичної визначеності

При цьому слід також враховувати той факт, що Генеральний прокурор України відповідно

до чинного закону «Про прокуратуру» має імунітет від дисциплінарної відповідальності.

Отже, хоча він – за серйозних обставин – несе кримінальну відповідальність за нижчезазначені діяння, але, на відміну від інших прокурорів, не несе дисциплінарну відповідальність, зокрема, за:

– неналежне виконання і ухилення від виконання службових обов'язків;

– вчинення дій, що порочать звання прокурора і викликають сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності;

– грубе порушення правил прокурорської етики;

– розголошення таємниці, що охороняється законом;

– втручання у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів;

– публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

Краще сподіватися, що такого ніколи не станеться.

Але, на жаль, наш досвід вперто підказує: час від часу з'являються генпрокурори, не здатні пройти випробування «мідними трубами», які здійснюють перелічені вище діяння систематично. Напевно, це не може залишатися без реакції з боку суспільства і держави.

Тому підстав для звільнення генпрокурора з адмінпосади та припинення його повноважень на цій посаді, визначених у законі «Про прокуратуру», недостатньо.

Адже, після виключення вотуму парламентської недовіри генпрокуророві, крім його власного бажання і закінчення строку перебування на посаді, а також внаслідок несумісності і вчинення ним кримінального правопорушення – інших можливостей позбутися генпрокурора, який, скажімо, ухиляється від виконання своїх обов'язків, але цілком задовольняє президента, фактично не залишиться.

Виходом із ситуації може бути позбавлення генпрокурора імунітету від дисциплінарної відповідальності з покладенням на Вищу раду юстиції проведення розслідування і винесення рішення за спеціально для цього випадку виписаною процедурою.

Таким чином, Верховна Рада може і повинна бути позбавлена повноваження висловити недовіру Генеральному прокуророві – але за умови зниження значення його посади.

А також – законодавчого визначення прозорих конкурсних засад призначення на цю посаду і обґрунтованих підстав та процедури звільнення з неї.

При цьому бажано, щоби про «призначення за конкурсом» – було хоча б коротко згадано безпосередньо в Конституції України (ЦППР (<http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/2082-pro-qvotum-nedoviryq-henprokuroru-i-konstytutsiiu.html>). – 2015. – 2.12).

К. Давиденко, експерт Центру політико-правових реформ

Не керувати, а наглядати: як префекти замінять рай- і облдержадміністрації



На розгляді Верховної Ради перебуває законопроект № 2217а «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації)», який містить дві статті, що визначають правовий статус та повноваження майбутніх префектів.

У разі прийняття цих змін парламентом їх детально буде прописано в окремому законі. Проте вже зараз зрозуміло, яку роль префектам хочуть відвести українські законодавці та чим ця роль відрізнятиметься від того, що роблять подібні посадові особи у сусідній Польщі

та у Франції, де цей інститут з'явився вперше у світі.

Префекти vs РДА та ОДА

За нинішнім законодавством ОДА та РДА працюють як органи подвійного підпорядкування: як представники державної влади на місцях та як виконавчі органи обласних та районних рад.

ОДА і РДА мають величезні штати працівників, значну кількість повноважень, які в ідеалі мають перейти до муніципальних органів, і загалом потребують немалих видатків. У Держбюджеті на 2015 рік

видатки на утримання ОДА всіх областей сягнули майже 3 мільярдів гривень.

Однак запровадження інституту префекта цікаве не лише з точки зору простого заміщення адміністрацій та скорочення роздутих апаратів ОДА та РДА – на малі, але ефективні офіси.

Воно вкрай важливе через функцію державного нагляду за діяльністю самоврядування, який ляже на плечі майбутніх префектів та їх апаратів. Можливо, їх також назвуть на французький манер – префектурами.

Адже за нинішнім законодавством органи місцевого самоврядування залишаються практично безконтрольними: загальний прокурорський нагляд скасовано законом «Про прокуратуру» редакції 2014 року, а нового механізму не передбачено.

В умовах передачі органам самоврядування нових повноважень та перерозподілу бюджетних коштів та податків на користь муніципалітетів, виникає реальна загроза незаконних дій зі сторони народних обранців місцевого рівня. Функція нагляду переходить під повну відповідальність жителів територіальних громад.

Тобто майбутні префекти уособлюватимуть чи не єдину наглядову інстанцію, за винятком жителів громад, яка контролюватиме, аби обрані нами місцеві депутати та голови рад разом з виконавчими органами рад не виходили за межі закону та, зрештою, не порушували наші з Вами конституційні права.

План Порошенка

Проект закону про внесення змін до Конституції України № 2217а, поданий президентом, містить низку статей, які передбачають процедуру призначення та механізм діяльності майбутніх префектів районів та областей.

Ідеться про те, що префекти здійснюватимуть виконавчу владу в районах і областях, а також у Києві та Севастополі. Призначатимуться вони президентом за поданням Кабінету міністрів.

Базовий перелік повноважень префектів у законопроекті виглядає наступним чином:

– здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

– координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України;

– забезпечення виконання державних програм;

– спрямовування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

– здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Окремо в законопроекті прописується наглядова функція префекта: «Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду».

Франко-польський досвід децентралізації: повільно, але дієво

У Франції традиція достатньо сильної централізованої влади протрималась до 1982 року, коли власне і почалися трансформації.

Правова основа діяльності муніципальних влад закріплена в Конституції Франції від 23 липня 1958 року. В ній говориться, що адміністративно-територіальні утворення покликані приймати рішення з сукупності повноважень, які можуть бути реалізовані найкращим чином на їх рівні.

Однак деталізували цю конституційну норму лише у 1982 році, законом № 82-213: «Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначають розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами та державою, а також розподіл народних коштів; 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».

Наступний етап реформи почався з нових законів від 7 січня 1983 року і 22 червня 1983 року, якими визначався новий перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами на користь останніх.

Усі ці закони сьогодні об'єднані в Адміністративний кодекс Франції, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування.

У Польщі одразу після відновлення незалежності та демократії новостворений уряд Тадеуша Мазовецького також взявся за проведення масштабної реформи системи публічного управління, яка стосувалась не лише центральних органів виконавчої влади, але і організації влади на місцях.

Реформа публічної адміністрації відбувалась у два етапи.

Перший крок на шляху реформування цієї системи – це прийняття в 1990 році закону «Про гмінне самоврядування», яким величезний обсяг публічних функцій передавався на рівень базової одиниці територіального самоврядування – гміни.

Другий етап пов'язаний з прийняттям в 1998-му законів «Про повітове самоврядування» та «Про самоврядування воєводств», а також з проведення відповідної адміністративно-територіальної реформи – власне утворення нових повітів і воєводств.

Основні положення, що стосуються діяльності органів місцевого

самоврядування, закріплені в Конституції Польщі, яка передбачає, що «державою забезпечується децентралізація публічної влади».

В продовження цієї норми, держава гарантує участь місцевого самоврядування в здійсненні публічної влади, де суттєву частину публічних завдань, що належать йому, самоврядування виконує від власного імені та під власну відповідальність.

Таким чином, абсолютну більшість повноважень у публічній сфері передано на рівень територіальних громад гмін.

Для забезпечення функціонування самоврядування в рамках законодавчих норм обов'язковим є встановлення системи наглядових органів і визначення їх повноважень.

Органами нагляду за діяльністю органів самоврядування у Польщі є Голова Ради Міністрів та воєводи, а з фінансових питань – регіональні рахункові палати.

Побіжно про адміністративний контроль згадується і в Конституції Франції, яка визначає компетенцію префекта, що є представником держави на місцях.

Французька Конституція закріплює положення про те, що в адміністративно-територіальних утвореннях республіки на представника держави, який представляє кожного з членів уряду, покладається забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю та дотримання законів.

Отже, основними «наглядачами» від держави на місцях у Польщі та Франції є воєводи та префекти.

Сторінка 1

<p>Україна</p> <p style="background-color: #0070c0; color: white; padding: 2px; text-align: center; font-weight: bold;">УКРАЇНСЬКИЙ ПРЕФЕКТ</p>	<p>Польща</p> <p style="background-color: #e67e22; color: white; padding: 2px; text-align: center; font-weight: bold;">ПОЛЬСЬКИЙ ВОСВОДА</p>	<p>Франція</p> <p style="background-color: #c0392b; color: white; padding: 2px; text-align: center; font-weight: bold;">ФРАНЦУЗЬКИЙ ПРЕФЕКТ</p>
<p>Державний службовець, якого призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.</p> <p>Український варіант, запропонований Президентом в законопроекті № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)</p>	<p>Представник Ради Міністрів, який призначається та звільняється з посади Головою Ради Міністрів (аналог нашого Прем'єр-Міністра) за поданням міністра, до компетенції якого входять питання публічної адміністрації.</p>	<p>Представник держави в департаменті, що призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні уряду. Кандидати на посаду представляються Прем'єр-Міністром та міністром внутрішніх справ.</p>
ПОВНОВАЖЕННЯ		
<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Координація діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції та законів України;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Забезпечення виконання державних програм;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Спрямування та організація діяльності органів виконавчої влади на місцях та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування (ОМС) в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.</p>	<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Пристосування до місцевих умов цілей політики Ради Міністрів, координація та контроль за виконанням завдань, що з цього випливають;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Забезпечення координації всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівництво їх діяльністю в сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю або майну, навколишньому середовищу, безпеці держави і т.д.</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Виконання та координація завдань зі сфери оборони та безпеки держави, а також зі сфери кризового управління.</p>	<div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Нагляд за виконанням законів, указів і постанов Уряду;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Забезпечення підтримання громадського порядку;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та передача на розгляд адміністративного суду незаконних рішень територіальних колективів;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Розпорядження всіма державними видатками у департаменті та відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном;</p> <div style="text-align: center; margin-bottom: 10px;"></div> <p>Керування роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та посередництво у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами.</p>

Україна



УКРАЇНСЬКИЙ ПРЕФЕКТ

Державний службовець, якого призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

Український варіант, запропонований Президентом в законопроекті № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)

Польща



ПОЛЬСЬКИЙ ВОЄВОДА

Представник Ради Міністрів, який призначається та звільняється з посади Головою Ради Міністрів (аналог нашого Прем'єр-Міністра) за поданням міністра, до компетенції якого входять питання публічної адміністрації.

Франція



ФРАНЦУЗЬКИЙ ПРЕФЕКТ

Представник держави в департаменті, що призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні уряду. Кандидати на посаду представляються Прем'єр-Міністром та міністром внутрішніх справ.

НАГЛЯД ЗА ОМС



Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.



ОМС зобов'язані протягом 7 днів подати воєводі прийняті ними рішення. Якщо рішення суперечить законодавству, воно вважається недійсним, про що ОМС повідомляється не пізніше 30 дня з дня отримання копії рішення воєводою. Якщо ОМС не згодний, він має право протягом 30 днів звернутися зі скаргою до адміністративного суду. Окремо, якщо протягом 30 днів, які відведені воєводі на перевірку, він не визнає рішення незаконним, воно вважається таким, що відповідає законодавству.



Ради зобов'язані передати всі рішення представнику держави. Рішення ОМС вважається таким, що вступило в силу, лише після того, як його передано префектові та оприлюднено. У разі невідповідності рішення закону прерогатива скасування належить лише адміністративному суду. Якщо префект вважає рішення незаконним, він протягом 2 місяців може звернутися до адмінсуду щодо його скасування.

РОЗПУСК ОМС



У разі ухвалення ОМС акту, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент зупиняє дію акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду, тимчасово зупиняє повноваження складу ради, голови ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

РОЗПУСК ОМС



В разі грубого порушення Конституції чи законів Польщі, за пропозицією Голови уряду парламент може розпустити представницький орган.

РОЗПУСК ОМС



В разі неспроможності ОМС забезпечити управління комуною (базовим рівнем публічного управління), президент може його розпустити, якщо такий указ схвалено на засіданні уряду.

Що можуть воєводи та префекти?

Компетенція та засади функціонування воєвод визначені Законом Польщі «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві», де вказується, що воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві та органом нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору законності.

Оскільки воєвода є представником виконавчої гілки влади, його призначає та звільняє Голова Ради Міністрів за поданням міністра, до компетенції якого належать питання публічної адміністрації

Голова Ради Міністрів Польщі керує діяльністю воєводи, вимагаючи надати звіти про діяльність, а також здійснюючи періодичну оцінку його роботи.

Цікавим є той факт, що міністр, до компетенції якого належить питання публічної адміністрації, здійснює нагляд за діяльністю воєводи на основі критеріїв відповідності такої діяльності із загальним чинним законодавством, а також з точки зору сумлінності та господарності – тоді як Голова Ради Міністрів наглядає за відповідністю діяльності воєводи політиці Ради Міністрів.

Як представник Ради Міністрів, воєвода здійснює цілу низку завдань, зокрема:

– пристосовує до місцевих умов цілі політики Ради Міністрів, а також координує та контролює виконання завдань, які з цього випливають;

– забезпечує взаємодію усіх органів урядової та самоврядної адміністрації, котрі діють у воєводстві, а також керує їх діяльністю у сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю або майну, а також загрозам навколишньому середовищу, безпеці держави та підтримці громадського порядку і т.д.;

– виконує та координує завдання зі сфери оборони і безпеки держави, також зі сфери кризового управління, що випливають із окремих законів.

Подібну компетенцію має і французький префект, який є представником держави в департаменті та призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. На засіданні уряду кандидати на

посаду префекта представляються прем'єром та міністром внутрішніх справ.

Французький префект репрезентує кожного з міністрів та керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованим розпорядженням Державної Ради. Він дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і, за умов, визначених в законі, про відомчий контроль.

Оскільки французький префект, як і польський воєвода, є представником уряду, він зобов'язаний інформувати уряд про стан справ в департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики.

Основними повноваженнями французького префекта є:

– нагляд за виконанням законів, указів і постанов Уряду та окремих міністрів;

– забезпечення підтримання громадського порядку;

– здійснення адміністративного контролю за діяльністю департаменту та його комун (тобто органів місцевого самоврядування) та передача на розгляд адміністративного суду незаконних, на його погляд, рішень територіальних колективів;

– представлення держави у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підпис угоди від імені держави, а також представлення держави у органах правосуддя;

– розпорядження всіма державними видатками в департаменті та відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном;

– керування роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та посередництво у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами.

Відповідно до повноважень префекта, він здійснює загальне керівництво діяльністю периферійних урядових служб у департаменті, а також виступає посередником у відносинах між периферійними службами та їх міністерствами.

Однак деякі служби префектом не контролюються. Так, за межами його контролю

функціонують периферійні служби міністерства оборони, фінансів, освіти, юстиції, а також інспекція праці.

Як зазначає один із префектів в інтерв'ю французькому виданню *The Connexion*: «Ця робота включає в себе подвійне завдання: представляти уряд на місцевому рівні, а також представляти інтереси місцевого самоврядування перед урядом. До того ж, слід пам'ятати, що префект не є політичним активістом, він є перш за все службовцем місцевої влади. Він повинен бути компетентним, рівновіддаленим та об'єктивним, вміти слухати та залишатись нейтральним».

Нагляд за органами місцевого самоврядування

Польське законодавство передбачає детальну регламентацію процедур нагляду за органами місцевого самоврядування та дещо розрізняє їх залежно від природи повноважень муніципалітетів.

Якщо повноваження органу місцевого самоврядування власні, тобто їх не делегує жоден державний орган – нагляд здійснюється на підставі єдиного критерію – дотримання права (законності), та здійснюється при застосуванні форм, чітко визначених правом.

Тоді як нагляд за делегованими повноваженнями має на меті визначення фактичного стану у сфері діяльності муніципальних органів та здійснення оцінки виконуваної діяльності з точки зору кількох критеріїв: законності, господарності та сумлінності.

Відповідно до законів, очільники органів місцевого самоврядування протягом 7 днів зобов'язані подати воєводі рішення відповідної ради або сеймику – виборного органу самоврядування на рівні воєводства, а посадові особи місцевого самоврядування – надати регіональній рахунковій палаті рішення, нагляд за якими входить в її компетенцію.

Якщо рішення суперечить законодавству, воно вважається недійсним в цілому або в частині, про що орган нагляду не пізніше, аніж через 30 днів з дня отримання, повідомляє відповідний орган місцевого самоврядування.

Орган місцевого самоврядування, ухвала якого визнана недійсною, може протягом 30 днів звернутися зі скаргою до адміністративного суду, який у свою чергу протягом місяця зобов'язаний її розглянути та винести рішення.

У випадку, якщо рішення органу місцевого самоврядування несуттєво порушує законодавство, орган нагляду не визнає недійсності рішення, а обмежується вказівкою, що рішення видано з порушенням права.

Окрім того, якщо протягом відведених 30 днів для проведення перевірки рішення муніципального органу воєвода чи рахункова палата не визнали рішення недійсним, воно вважається відповідним чинному законодавству.

Подібні положення закріплені й у французькому законодавстві, де зазначається, що префект має право здійснювати контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування лише на предмет їх законності.

У разі невідповідності закону того чи іншого рішення муніципального органу Франції, прерогатива його скасування належить лише адміністративному суду.

Якщо французький префект вважає рішення незаконним, протягом двох місяців від дня одержання він може звернутись до адмінсуду для визнання рішення незаконним або термінового призупинення виконання рішення до остаточного розгляду його судом.

Окремо варто звернути увагу на право префекта в разі необхідності призупиняти діяльність ради на термін не більше місяця. Діяльність ради призупиняється обґрунтованою постановою, про що повідомляється міністр внутрішніх справ.

Також польське та французьке законодавство містить певні «контролюючі» норми, що застосовуються у крайніх випадках.

Ідеться про можливість розпуску вибраних органів місцевого самоврядування, якщо вони грубо порушують законодавство або, як у французькому варіанті, – не можуть забезпечити управління комуною (найнижчим рівнем самоврядування).

Польський Основний закон говорить, що в разі грубого порушення Конституції чи законів, за пропозицією Голови Ради Міністрів

Сейм може розпустити представницький орган місцевого самоврядування, що означає фактичний розпуск усіх органів самоврядування відповідного рівня.

До обрання нових органів місцевого самоврядування їх функції виконує воєвода.

Французьке ж законодавство передбачає можливість президента своїм указом, якщо це схвалено на засіданні Ради Міністрів, розпустити раду в разі її неспроможності забезпечити управління комуною.

В такому випадку протягом тижня після розпуску ради префект призначає спеціальну комісію у складі від 3-х осіб для комун до 35000 мешканців, до 7-ми осіб для комун з більшою кількістю населення. Не пізніше ніж за два місяці з моменту розпуску мають бути

проведені нові вибори. Після сформування нової ради комісія припиняє своє існування.

Отже, після порівняння законодавчих норм Польщі та Франції, очевидно, що основні норми, закладені в проекті змін до Конституції України – у загальних рисах відповідають європейській практиці діяльності представників виконавчої влади на місцях.

Проте, добре відомо, що «диявол ховається в деталях».

Отож саме від майбутнього закону про префекта, який деталізуватиме та розвиватиме конституційні норми – звісно, у разі їх схвалення парламентом – залежатиме, чи отримає Україна своїх перфектних префектів (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/16/7092462/>). – 2015. – 16.12).*

В. Куйбіда, президент Всеукраїнської асоціації магістрів державного управління, член робочої групи з проведення реформи місцевого самоврядування при Мінрегіоні

Префектів призначатимуть з резерву, що буде гарантувати їх аполітичність

(Інтерв'ю)

«Префекти не можуть належати до будь-якої політичної партії. Їхня єдина політика – це політика держави. Вони стоять на сторожі державних інтересів. Пропонується їх призначати терміном на три роки. Після чого відбувається ротація, переведені в інший район чи іншу область. Відмова у ротації – підстави для звільнення та виключення з фонду», – пояснив він в ефірі Громадського радіо.

Ірина Соломко: Після внесення змін до Конституції, в Україні з'явиться система префектів. Як вона буде побудована?

Василь Куйбіда: Держава передає частину своїх повноважень на рівень місцевого самоврядування. Під них вона передає завдання і ресурси. За державою залишається контроль та якісне регулювання повноважень органів самоврядування.

Зі зміцненням місцевого самоврядування одночасно зміцнюється державний нагляд за

діями місцевого самоврядування, щоб воно діяло на підставі закону. Європейська хартія про місцеве самоврядування передбачає, що контроль з боку держави повинен бути помірним. Тому держава створює органи наглядові. Вони називаються по-різному наприклад у Франції, Італії — префект, у Іспанії — делегат.

Префект – представник уряду.

Ірина Соломко: В Україні префекти будуть діяти на рівні області?

Василь Куйбіда: На рівні області та району.

Ірина Соломко: Скільки їх буде?

Василь Куйбіда: Скільки залишиться районів після об'єднання. Зараз 490 + 24 області. Це максимально, але після проведення адміністрування зменшиться кількість районів. Відбудеться укрупнення районів. Буде обиратися районна рада, яка буде формувати виконавчий орган, який буде господарювати та

здійснювати загальне управління. Соціальне ж управління і контрольно-наглядові функції будуть за префектами. Ця інституція буде створена після прийняття відповідного закону. Сьогодні є вже проект закону.

Ірина Соломко: Коли будуть об'єднувати райони?

Василь Куйбіда: Очевидно спочатку необхідно сформувати дієздатні громади. Бо можемо наробити хаосу.

Найголовніше – не помилитися при розподілі завдань, ресурсів. Наприклад, Польща десять років упорядковувала місцеве самоврядування на рівні наших територіальних громад, а тільки після того взялись за інший щабель.

Ірина Соломко: Поки райони не об'єднуються, префекти не з'являться.

Василь Куйбіда: Думаю, це буде відбуватися паралельно. Префекти районів не повинні підпорядковуватися префектам області. Їх призначає президент за поданням Кабінету Міністрів.

Ми не знаємо коли і які райони будуть об'єднані. Сподіватися, що це буде зроблено одним актом, марно.

Ірина Соломко: Які повноваження будуть у префектів?

Василь Куйбіда: Повноваження обласних та райдержадміністрацій будуть передані виконкомам. Виконкоми створюють ради. Префект на місці буде представляти кожну адміністрацію. Контрольні функції Кабінет Міністрів та президента буде виконувати префект.

Ірина Соломко: Чи не будуть ці люди заручниками політичної боротьби Грушевського та Банкової?

Василь Куйбіда: На превеликий жаль, у нас немає культури співпраці. У нас є

культура протистояння. Щоб мінімізувати це, в проекті закону передбачається, що префектів призначатимуть з резерву, який буде спеціально сформований. Вони мають мати відповідні знання та досвід, бути випускниками Академії державного управління. Тільки з цього резерву Кабмін може подати президенту кандидатуру на затвердження.

Ірина Соломко: Це гарантуватиме аполітичність кандидата?

Василь Куйбіда: Префекти забезпечують реалізацію державної політики. Вони поза політикою. Не можуть належати до будь-якої політичної партії. Їхня єдина політика – це політика держави. Вони стоять на сторожі державних інтересів. Пропонується їх призначати терміном на три роки. Після чого відбувається ротація, переведення в інший район чи іншу область. Також можуть повернути в резерв. Відмова у ротації, служить звільненням та виключенням з фонду. Я вважаю що це правильний підхід. Граючись в політичні ігри, ми шкодимо державі.

Ірина Соломко: Скільки часу потрібно, щоб набрати резерв?

Василь Куйбіда: Ці люди вже є, їх достатня кількість. В нас діє Академія державного управління, яка підготувала більше 20 тис. магістрів державного управління. Значна частина пройшла стажування при урядах інших держав.

Це люди, які знають кілька мов, основи управління. Знають як це робиться в інших державах, бо там навчались і стажувались. Просто їх треба запросити і дати їм можливість реалізувати себе (*Децентралізація влади* (<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1159>). – 2015. – 15.12).

А. Слобожан, заместитель и.о. директора Ассоциации городов Украины

Законопроекты Кабмина нарушают Конституцию и Европейскую хартию

(Интервью)

В парламенте зарегистрирован ряд правительственных законопроектов, которыми нивелируются все достижения в части бюджетной децентрализации, заявил заместитель и. о. директора Ассоциации городов Украины А. Слобожан.

В распоряжении журналистов оказались документы Минфина, касающиеся бюджета на следующий год. И они предполагают централизацию управления средствами регионов, управление субвенциями в «ручном режиме» и ограничение социальных выплат для отдельных категорий льготников. Это объясняется тем, что задуманная министерством трансформация единого налога, единого соцвзноса и налога на доходы физлиц напрямую влияет на доходы местных бюджетов. Подробнее о новом подходе к распределению средств радиостанция Голос Столицы поговорила с заместителем исполняющего обязанности директора Ассоциации городов Украины А. Слобожаном.

— Исходя из проектов бюджета и Налогового кодекса на следующий год, на децентрализации можно ставить крест?

— Совершенно верно. В пятницу правительством в парламенте был зарегистрирован ряд законопроектов, которыми нивелируются все достижения в части бюджетной децентрализации. Во-первых, что касается ресурсных платежей по единому налогу, то в результате реформирования упрощенной системы почти 240 тысяч упрощенцев должны закрыться, потери местных бюджетов только базового уровня – поселков, городов – составят 1,2 миллиарда гривен. Во-вторых, государство перераспределяет единый налог, который на сегодня является местным, и направляет средства – это почти 3,5 миллиарда гривен – в госбюджет. То есть не меняет его статус, а

просто забирает часть. Это прямое нарушение Европейской хартии и Конституции Украины. В-третьих, 30% этого единого налога, который будет собираться в селах, поселках, городах и объединенных территориальных общинах, будет направляться в областные бюджеты. То есть пропорция следующая: 45% будет оставаться у них, 30% будет идти в областные бюджеты, 25% будет идти в госбюджет. Что касается столицы, то у Киева вообще забирается 60% единого налога.

— А что будет с субвенциями?

— По образовательной и медицинской субвенциям объем недофинансирования составляет почти 10 миллиардов гривен, то есть профильные министерства просто недофинансируют расходы на образование и медицину, чтобы сбалансировать бюджет. Надо добавить, что так называемые целевые расходы на гемодиализ, сахарный диабет и другие централизуются. Они вроде бы записываются в состав субвенций, но мы не увидели этих 3,8 миллиарда гривен в приложениях к госбюджету. Что касается образовательной и других субвенций, есть еще один момент. Ранее было предусмотрено, что органы местного самоуправления, проводя мероприятия по оптимизации, могли направлять сэкономленные средства по текущим расходам из этих субвенций на обновление материально-технической базы. Сейчас исключительное право распоряжаться этими средствами предоставляется Кабмину, и он своими собственными распоряжениями будет определять направления их использования. Например, предлагается направить их на школьные автобусы, хотя это были сугубо расходы госбюджета.

— Как предложенные нововведения отразятся на льготниках?

– Вносяться изменения в ряд законодательных актов, где льготы просто переводятся на местные бюджеты без надлежащего финансирования. Например, отменяются субвенции на льготный проезд. При этом правительство несколько недель назад приняло изменения в некоторые постановления, которыми в четыре раза повысило тарифы на электроэнергию для органов местного самоуправления, в том числе для электротранспорта. Это будет касаться как трамваев, троллейбусов, метро, так и освещения населенных пунктов. То есть, не давая на это средств, требуют финансировать

льготников и повышают тарифы. Предприятия будут вынуждены просто поднять стоимость проезда в транспорте, отключить части своих населенных пунктов от ночного освещения, потому что у них просто не будет на это средств.

– *Есть ли надежда, что могут пересмотреть эти позиции?*

– Мы надеемся, что все же депутаты не поддержат изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы и в закон о госбюджете (*РИА Новости Украина: (http://rian.com.ua/interview/20151215/1002051934.html). – 2015. – 15.12).*

І. Думич, правозахисниця, представниця Правозахисного порядку денного, експерт Центру громадянських свобод;

Д. Донат-Катен, доктор юридичних наук, генеральний секретар міжнародної організації «Парламентарії за глобальні дії»

(Не)ратифікація Римського статуту: чого боїться українська влада?

(Інтерв'ю)

Іноземні парламентарі закликають Україну невідкладно та повністю ратифікувати Римський статут. Про це, зокрема, ішлося на прес-конференції «Забути про Гаагу: Україна знову відкладає ратифікацію Римського статуту».

Що заважає українським парламентарям ратифікувати цей статут і яку користь він принесе українським громадянам розповідають І. Думич, правозахисниця, представниця Правозахисного порядку денного, експерт Центру громадянських свобод, і Давід Донат-Катен, доктор юридичних наук, генеральний секретар міжнародної організації «Парламентарії за глобальні дії». Перекладач – Р. Чернишов.

Василь Шандро: Що сьогодні відбувалося і чи можна говорити про успішні результати?

Ірина Думич: Сьогодні в стінах Верховної Ради відбувся міжпарламентський семінар з обміну досвідом між представниками парламенту Швеції, Австрії, Великобританії

та інших європейських країн, а також представниками українського парламенту. Темою семінару було приєднання України до Міжнародного кримінального суду та захист цивільного населення.

Семінар відбувся дуже на часі, адже напередодні Дня прав людини ми дізналися про рішення комітету з питань правової політики відхилити законопроект №1788, який повинен був створити законодавчі умови для того, щоб Україна могла приєднатися до Міжнародного кримінального суду – Суду в Гаазі. Комітет посилається на те, що є конституційний законопроект в частині правосуддя, в якому вже включено питання Римського статуту.

Однак тут нас дуже насторожила норма у перехідних положеннях, за якою положення, яке дозволить ратифікувати Римський статут, набере чинності через три роки після набрання чинності Конституції України. Це означає, що Україна демонструє відступ від своїх

зобов'язань згідно з Угодою про Асоціацію з ЄС (пункт 8).

Це не є питанням для дискусії, це питання виконання умов угоди. Жоден депутат не зміг пояснити доцільність такої норми. Ми не розуміємо, чому влада постійно від цього ухиляється. Тоді виникає питання: що приховує та чого боїться Україна?

Василь Шандро: Давіде, чому українські депутати відтермінують ратифікацію Римського статуту? Чого бояться українські чиновники?

Давід Донат-Катен: На скільки я зрозумів із зустрічей з народними депутатами, вони також не розуміють, звідки взялася норма про перехідний період тривалістю у три роки, яку пропонує Президент. Народні депутати, які підтримують наш проект, поки що в меншості, але ситуація дуже динамічна і може змінитися.

Вони бачать два варіанти вирішення цього питання. З одного боку, вони пропонують підтримати редакцію статті 124 Конституції, яку пропонує законопроект Петра Порошенка. Але також вони намагаються видалити пункт перехідних положень про перехідний період, оскільки це буде негативним сигналом не тільки для світової спільноти, але й для жертв подій. Насправді, це затягнеться навіть на 4 роки. Ми сподіваємося, що положення все-таки буде переглянуто.

Варто зазначити, що Україна вже визнала юрисдикцію Міжнародного кримінального суду щодо подій (зокрема, на Донбасі), надавши йому повноваження здійснювати судові провадження в розслідуваннях справ.

Тетяна Трощинська: Що міжнародне право каже з приводу війни та збройного конфлікту? Чи не виглядає так, що збройний конфлікт – це щось менше, ніж війна?

Давід Донат-Катен: За міжнародним правом це абсолютно тотожні поняття. Єдина відмінність: у випадку війни застосовується гуманітарне право, у мирний час – застосовується законодавство про права людини.

Тетяна Трощинська: Що дає ратифікація Римського статуту цивільним жертвам збройного конфлікту?

Ірина Думич: На мою думку, у першу чергу – це є протидія. Якщо порушник Закону знає, що він не понесе за скоєне покарання, він і надалі порушуватиме. Ратифікація є запобіжником найтяжчих злочинів. По-друге, це дасть громадянам відчуття, що правосуддя є.

Давід Донат-Катен: Мені здається важливим наголосити на тому, що самостійно Міжнародний кримінальний суд не зможе вирішити сам конфлікт. Зброєю його також не вирішити. Єдиною опцією є застосування міжнародного права (*Громадське радіо* (<http://hromadskeradio.org/gromadska-hvylya/neratyfikaciya-rymskogo-statutu-chogoboyitsya-ukrayinska-vlada>). – 2015. – 16.12).

Конституційна скарга дає можливість громадянину більш істотно впливати на процеси в його країні. Однак такий механізм вимагає функціональної судової системи – міжнародні експерти

В Україні активно обговорюється можливість впровадження конституційної скарги. Такий судовий механізм дасть можливість громадянину прямо звернутися до Конституційного Суду, якщо у нього є підстави вважати, що якийсь закон порушує його права. Іноземний досвід у цьому питанні запропонували голови Конституційних судів Литви, Грузії та Молдови під час дискусії в Українському

кризовому медіа-центрі. «Зараз такими повноваженнями наділені Верховна Рада, Президент та уряд, що перетворює даний механізм на політичне питання. Якщо ж громадяни матимуть такі права, то Конституційний Суд стане недоступним і для людей», – пояснив голова Конституційного суду Грузії, член Венеціанської комісії Г. Папуашвілі. Він зауважив, що в його країні право конституційної скарги нада-

ється у тому числі і особам, які не мають грузинського громадянства, а також юридичним особам.

За словами голови Конституційного суду Литовської Республіки Д. Жалімас, у Литві чекають, коли Україна прийме цю модель, адже це стане додатковим стимулом згадати, що литовський Сейм вже один раз затвердив таку концепцію, але через економічні причин її впровадження пригальмували. Так само в Литві популярністю користується непряме звернення: литовські суди можуть і навіть зобов'язані безпосередньо звертатися до Конституційного суду, якщо у справі фігурує закон, який може суперечити Конституції. Для цього не потрібно санкцій з вищих інстанцій, однак таке питання все одно залишається на розсуд судді, а не позивача. Д. Жалімас переконаний, що незабаром «Литва повернеться до розгляду цього питання».

Європейські експерти зазвичай звертають увагу, що можливість конституційної скарги створює такий собі «фільтр» перед подачею заяви до Європейського Суду з прав людини. За словами глави Конституційного суду Республіки Молдова О. Тенасе, це також сприяє зміцненню демократичних інститутів у державі, оскільки громадянин може істотніше впливати на процеси у його країні. Тим не менш, у Молдові даний механізм сприймається як до певної міри занадто радикальний. «Для такого аби наділяти Конституційний суд компетенцією змінювати судові рішення, ми повинні мати функціональну судову систему. Це ілюзія, що невелика кількість суддів Конституційного суду можуть виправити помилки усіх судів загальної юрисдикції», – пояснив О. Тенасе. Він також

переконаний, що коли суди «видаватимуть» якісне судочинство, до даного питання можна буде повернутися.

Щодо необхідності відновлення довіри до судової системи в Україні, Д. Жалімас зазначив, що конституційна реформа повинна бути реальною і відновити довіру не тільки до судової системи, а й до політиків. «Вони повинні навчитися жити за Конституцією, а не пристосовувати її під себе», – закликав він. Глава Конституційного суду Литовської Республіки також звернув увагу на необхідність якісної комунікації судом своїх рішень і того, як ці рішення виконуються.

Крім того, на брифінгу експерти обговорили Батумський процес і створення Асоціації конституційних судів України, Молдови, Литви та Грузії. Якщо Асоціацію конституційних судів створили для обміну досвідом у вирішенні схожих справ, яких виявилось дуже багато, то Батумський процес був покликаний об'єднати судові спільноти східноєвропейських країн у питанні засудження дій Росії. Головною метою було звернути увагу Європи на те, що Конституційний суд РФ, схваливши анексію Криму, таким чином порушив сам принцип верховенства права і навряд чи заслуговує на членство у Європейській конференції конституційних судів. «Російський Конституційний суд – це група людей, які брали участь у міжнародному злочині. Будучи висококваліфікованими юристами, вони прекрасно це розуміли», – додав Д. Жалімас (*Український кризовий медіа-центр (<http://uacrisis.org/ua/38680-konstytutsina-skarga>). – 2015. – 17.12).*

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Іспанія

Конституційний суд Іспанії відхилив декларацію про незалежність Каталонії і визнав, що вона суперечить Конституції країни. Про це повідомляє каталонське видання el Periódico.

Пленум Конституційного суду анулював резолюцію про незалежність, яку раніше одностайно ухвалив парламент автономії. Текст постанови після ухвалення рішення прочитав суддя А. Олеро.

У рішенні суду йдеться про те, що резолюція порушує Конституцію Іспанії і стверджується, що це виходить за рамки політичних подій,

оскільки вона тягне за собою юридичні наслідки, тобто відділення від Іспанії.

Нагадаємо, раніше повідомлялося, що пленум Конституційного суду Іспанії розпочав обговорення позову про визнання незаконним рішення про відділення Каталонії від Іспанії.

Як відомо, 9 листопада парламент Каталонії ухвалив резолюцію про незалежність від Іспанії.

Уряд Іспанії відразу оскаржив це рішення, тому дія резолюції була призупинена з 11 листопада (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/12/2/7091099/>). – 2015. – 2.12).

Бельгія

Правительство Бельгии планирует изменить Конституцию для борьбы с терроризмом.

Федеральное правительство страны приняло решение, что «потенциальные преступники» отныне будут находиться под охраной не 24 часа, а втрое дольше – 72 часа. Такие действия чиновники объясняют усилением мер по борьбе с терроризмом. Об этом сообщает Громадське ТВ, ссылаясь на радиостанцию Contact.

Власти приняли пакет реформ, в состав которого вошли 18 поправок, которые призваны помочь избежать терактов. В целом новая Конституция Бельгии предусматривает увеличение финансирования правоохранительных органов.

Чиновники также разрешили использовать электронные браслеты по отношению к тем, кого

подозревают в стремлении отправиться на войну в Сирии. Изменения коснулись и расширенный полномочий спецслужб. Так, например, если у полицейских будут соответствующие ордера, то они смогут проводить обыски в местах проживания предполагаемых террористов в любое время суток. Заметим, что предыдущее законодательство запрещало подобные спецоперации с 9:00 вечера до 5:00 утра. Кроме того, в Бельгии будет осуществляться противодействие распространению в мечетях идей салафизма, проповедование которого считают одной из причин радикализации молодежи (*ТСН* (<http://ru.tsn.ua/svit/pravitelstvo-belgii-planiruet-izmenit-konstituciyu-dlya-borby-s-terrorizmom-543986.html>). – 2015. – 14.12).

Туреччина

В Турции могут быть проведены два референдума: один – по принятию новой Конституции, а второй – по вопросу перехода на президентскую форму правления. Об этом заявил президент Реджеп Тайип Эрдоган в интервью газете Habertürk.

По его мнению, два этих вопроса наиболее важны для Турции на сегодняшний день.

Приоритетом для Анкары является принятие новой Конституции, прежде всего необходимо, чтобы за нее проголосовал парламент, отмечает Тренд со ссылкой на

источник в администрации президента Турции.

«Если парламент не сможет принять новую Конституцию путем голосования, то будет проведен всенародным референдум»,

– уточнил он (*Вестник Кавказа* (<http://www.vestikavkaza.ru/news/Erdogan-novaya-Konstitutsiya-i-prezidentskaya-forma-pravleniya-vazhneyshie-dlya-nas-voprosy.html>). – 2015. – 14.12).

Вірменія

Руководитель делегации Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), осуществлявшей наблюдательскую миссию на состоявшемся 6 декабря в Армении референдуме по изменениям в Конституцию РА, А. Гросс позитивно оценивает осуществленную реформу.

«Текст Проекта изменений в Конституцию в основном имеет правильную демократическую направленность», – сказал он, добавив, что имеется и ряд недостатков.

В ответ на вопрос, какое правовое и институциональное поле могут обеспечить изменения в Конституцию РА для консолидации демократии в стране, А. Гросс отметил: новая Конституция позволяет развиваться дальше, но это нужно делать мудро и внимательно, избегая возможного регресса. «И лучше всего эти угрозы смогут предотвратить образованные и бдительные граждане», – добавил он.

«В вопросе Конституции должно быть согласие среди всех граждан, и они должны чувствовать себя ее хозяевами», – подчеркнул А. Гросс, сообщает Panorama.am.

По предварительным данным ЦИК Армении, общее число граждан, имеющих право на участие в голосовании на конституционном референдуме, составило 2 567 047 человек, в голосовании приняло участие 1 303 466 граждан. Недействительными признано 53 332 бюллетеня, 825622 избирателя (63,35% участников референдума или 32,17% включенных в список избирателей), против – 21593 человека (32,35% участников или 16,42% включенных в избирательные списки).

Проект изменений предполагает переход Армении со смешанной формы правления к парламентской, систему непрямого избрания, значительное сужение полномочий президента

и большую роль парламента, правительства и премьер-министра, упразднение мажоритарной системы выбора депутатов и полный переход к пропорциональной системе формирования парламента.

Наибольшие споры вызывает пункт, предполагающий обязательное формирование большинства одной из политических сил в результате парламентских выборов и проведение второго тура в случае отсутствия большинства. Представленные в парламенте партии «Наследие», «Оринац Еркир» и Армянский Национальный Конгресс выступили против реформы, правящая Республиканская партия, а также АРФ «Дашнакцутюн», партия «Прорывающая Армения» – за изменения, ряд сил, в том числе – партия «Гражданский Договор» оппозиционного депутата Н. Пашиняна заявили о неучастии в процессе обсуждения и реформы Конституции (*PanArmenian.Net* (<http://www.panarmenian.net/rus/news/201991/>). – 2015. – 8.12).

Опозиційний Вірменський національний конгрес (ВНК) оголосив про плани оскаржити результати референдуму 6 грудня, який змінив форму правління у Вірменії з президентської на парламентську.

Представник ВНК Л. Зурабян заявив, що опозиція звернеться до Конституційного суду Вірменії з вимогою визнати незаконним референдум, на якому, як стверджують опозиційні лідери, фіксувалися численні випадки порушень під час волевиявлення.

Центральна виборча комісія Вірменії заявила, що зміни до Конституції Вірменії були внесені після референдуму. Комісія заперечила звинувачення опозиції і заявила, що «ніяких

порушень, які могли б вплинути на результати референдуму не було».

Опозиція заявляє, що конституційні зміни покликані залишити при владі президента

Російська Федерація

Президент РФ В. Путин подписал закон, дающий Конституционному суду (КС) РФ право признавать невозможным исполнение в России решений международных судов, если они нарушают принцип верховенства российской Конституции, сообщается на официальном портале правовой информации.

По словам адвоката, эксперта по международному праву В. Оршева, документ разработан, исходя из решения КС от 14 июля 2015 г., в котором суд постановил, что вопросы по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) будут приниматься индивидуально по каждому делу.

«Подписание президентом данного закона, его опубликование и вступление в силу является логическим продолжением того, что произошло в июле, когда КС РФ постановил, что решения ЕСПЧ будут исполняться в России только в том случае, если они не противоречат Конституции России. Если возникает коллизия (то есть одна и та же ситуация, например, с правами человека, регулируется разными законодательными актами – в Конституции одним, а ЕСПЧ дает другую трактовку), то раньше любой районный суд должен был руководствоваться решением ЕСПЧ. Но у многих возникал вопрос: а Конституция и национальное законодательство с этим как соотносится? Понятно, что закон не может противоречить международному договору, а Конституция как основной закон? Теперь в этом споре поставлена точка – при несоответствии применяется Конституция РФ, а не решение международного суда», – сказал В. Оршев в эфире радио Sputnik.

По его словам, такие нормы существуют и в других европейских странах. «Например, в Германии, Италии, Австрии, в Великобритании тоже при коллизиях применяется Конституция,

С. Саргсяна, термін якого спливає у 2018 р. (*Radio Свобода* (<http://www.radiosvoboda.org/content/news/27427844.html>). – 2015. – 15.12).

а не решения ЕСПЧ. Так что ничего такого экстраординарного нет. Это просто признание Россией своего суверенитета, в том числе и приоритета Конституции РФ перед международным судом», – заключил В. Оршев (*РИА Новости* (http://ria.ru/radio_brief/20151215/1342540676.html#ixzz3uVEnzp3l). – 2015. – 15.12).

Российская Конституция нуждается в совершенствовании, но принятие нового проекта Основного закона страны не улучшит жизнь граждан, — заявил в нашем эфире один из разработчиков действующей Конституции Г. Сатаров, комментируя заявление М. Ходорковского.

Г. Сатаров отметил, что существует ошибочное представление, что если принять правильные законы, то и жизнь станет правильной.

Г. Сатаров добавил, что у России есть уже хороший закон, регулирующий работу судебной власти, однако не так много людей в стране довольны работой судов. И точно также российская Конституция, по словам эксперта, прекрасно регулирует права и свободы граждан, однако опять же на практике свободы граждан в России далеко не процветают (*Радио Эхо Москвы* (<http://echo.msk.ru/news/1678092-echo.html>). – 2015. – 16.12).

Экс-глава ЮКОСа, основатель общественной организации «Открытая Россия» М. Ходорковский, назвавший неизбежной мирную революцию в РФ, призвал поменять российскую Конституцию 1993 г. По мнению бывшего бизнесмена, в нынешнем виде Основной закон страны не является гарантом федеративности, свободы и демократии, а лишь используется Кремлем в собственных интересах.

М. Ходорковский напомнил, как высшее руководство переиначивало Конституцию с момента ее принятия. По мнению экс-олигарха, одной из целей Кремля было уничтожение федеративности. Процесс «начался еще 15 лет назад, когда был изменен порядок формирования Федерального собрания и губернаторы и спикеры региональных законодательных органов потеряли свои места», говорится в статье М. Ходорковского на сайте «Открытой России». «Постепенно закрепощая регионы, в 2004 году Путин воспользовался трагедией в Беслане, чтобы отменить выборы губернаторов», – напоминает автор материала.

Кроме того, Конституцию меняли в ущерб принципу сменяемости власти. В 2008 г. сроки полномочий президента и Государственной думы увеличились до шести и пяти лет соответственно. Причиной этому было «желание Путина править 12 лет, не отвлекаясь на мелочи вроде избирательных кампаний», считает М. Ходорковский.

Кроме того, за последние годы «были введены существенные ограничения свободы собраний, свободы СМИ, гарантий неприкосновенности частной жизни», отмечается в статье. «Все это происходило под предлогом борьбы с внешними (реже – с внутренними) врагами», – говорится в материале. Примером может послужить статья 212.1 («Неоднократное нарушение порядка проведения митинга»), которая появилась в Уголовном кодексе РФ летом 2014 г.

Последним резонансным изменением в законодательстве, противоречащим Конституции, стала отмена принципа верховенства международных обязательств России над внутренним законодательством. «Это прямая ревизия Конституции, причем первой ее главы, которая вообще не может быть изменена иначе как созывом Конституционного собрания. Оно может либо сохранить действующую редакцию, либо разработать новый проект Конституции и представить его на всенародный референдум», – поясняет М. Ходорковский.

Экс-глава ЮКОСа делает вывод, что высшее руководство страны фактически игнорирует Основной закон. В связи с этим, считает М. Ходорковский, «нынешний политический

режим и Конституция-1993, совместно прожив долгую, хотя и не очень счастливую жизнь, должны уйти в один день».

Автор статьи также описал, как, по его мнению, должна выглядеть новая Конституция РФ. Чтобы нынешняя ситуация не повторилась в будущем, М. Ходорковский призывает «создать политические, правовые и силовые ограничения для исполнительной власти». Экс-бизнесмен предлагает «создать реальные механизмы защиты Конституции – причем защиты именно от государства».

Также М. Ходорковский считает необходимым сузить полномочия президента РФ и провести децентрализацию власти, которая существует в стране лишь де-юре. Только в этом случае, по мнению автора статьи, государство в действительности станет федеративным.

Кроме того, в новой Конституции должно быть «четко закрепленное и обеспеченное необходимыми инструментами реализации право народа на восстание против узурпаторов». «Задача состоит в том, чтобы полномочия по организации собственной жизни вернуть обществу и тем органам власти, которые этим обществом создаются и контролируются непосредственно», – поясняет М. Ходорковский. По его мнению, «местному самоуправлению должна быть обеспечена бюджетная независимость на конституционном уровне».

Для подготовки нового проекта Основного закона страны должно быть создано Конституционное собрание, отмечает экс-бизнесмен. М. Ходорковский напоминает, что это «предусмотрено действующей Конституцией, но пока невозможно, потому что за 22 года ни прошлый, ни нынешний режим так и не удосужились принять соответствующий конституционный закон» (*Newsru (<http://newsru.com/russia/16dec2015/hodor.html>). – 2015. – 16.12*).

В субботу, 12 декабря, протестующие в подмосковных Химках против системы «Платон» дальнобойщики записали видеообращение к В. Путину: «Мы перечитали текст Конституции, третья статья гласит, что единственным источником власти

в России является ее многонациональный народ. Однако по факту это не так». В Москве День Конституции был отмечен массовыми задержаниями участников одиночных пикетов, которые по закону не требуют согласования. По данным «ОВД-инфо», было задержано более 30 человек, в том числе лидер «Яблока» С. Митрохин и участник совещания по разработке ныне действующей Конституции Г. Сатаров.

Сами по себе требование государства в обязательном порядке согласовывать гражданские акции, отказ их согласовывать на произвольных основаниях (в субботу мэрия отказалась согласовать заявленную акцию оппозиции, ссылаясь на необходимость подготовки к новогодним мероприятиям) и задержания участников таких акций нарушают 31-ю статью Конституции, обеспечивающую гражданам свободу собраний.

Утверждения о том, что Конституция представляет собой спящий закон, в последнее время стали общим местом. Перечислять отдельные статьи можно очень долго. Согласно ст. 18, смысл и применение законов, действия власти должны определяться защитой прав и свобод гражданина, ст. 19 гарантирует равенство всех перед законом, а ст. 120 и 10 – независимость суда и судей.

По мнению правозащитников, противоречит конституционному праву на поиск и распространение информации указ президента, засекречивающий данные о жертвах среди военнослужащих, погибших в ходе спецопераций. То же самое касается многих законов, ограничивающих деятельность медиа.

Федеративное устройство, разделение властей, местное самоуправление, честные выборы, свобода совести, свобода передвижения, право частной собственности

– во всех этих и многих других сферах Конституция все больше спит.

По словам Г. Сатарова, несоответствие действующих законов Конституции вполне логично, поскольку не соответствует реальности определение Российской Федерации как «демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления». Все дальнейшее – закономерные следствия.

Надо заметить, что ситуация во многом обоюдна. Прописанные в Конституции обязанности граждан платить налоги, охранять окружающую среду, служить в армии не воспринимаются как обязательные к исполнению. Не видя желания соблюдать основной закон со стороны государства, граждане также не считают себя связанными такой необходимостью. Симптоматично, что первая поправка к конституции США касалась защиты свободы слова, тогда как первые же существенные поправки к российской Конституции касались расширения законодательства президента и парламента.

Апеллирующие к Конституции в России сегодня напоминают лесковского Однудума – чудака, попавшего под излишнее влияние книги всем известной, но никем не читаемой – Библии. «На Руси все православные знают, что кто Библию прочитал и “до Христа дочитался”, с того резонных поступков строго спрашивать нельзя; но зато этакие люди что юродивые – они чудесят, а никому не вредны, и их не боятся». Более того, нынешних российских юродивых, дочитавшихся до Конституции, все равно задерживает полиция. Для профилактики, наверное (*Ведомости.ru* (<http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/12/14/620770-redaktsii-profilaktika-konstitutsii>). – 2015. – 13.12).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 11-12 грудень 2015

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

А. Бергелська

Підп. до друку 28.12.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,6.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.