



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

У НОМЕРІ:

ПРЯМА МОВА

- *Інтерв'ю з членом Конституційної комісії Олександром Копиленком*

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

- *Правовий статус кримськотатарської автономії у світлі конституційної реформи: історія і сучасність*

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

- *Нова редакція закону про референдум – документ за міжнародними стандартами*

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

- *До проблеми децентралізації влади*

№6 (ЧЕРВЕНЬ)

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 6 ЧЕРВЕНЬ 2015**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviar.gov.ua
siaz.ukr



Шановні колеги!

Вітаємо вас із Днем Конституції України.

*Щиро бажаємо творчого натхнення,
високих досягнень та нових звершень заради реалізації
принципів Основного закону – народовладдя,
гуманізму і верховенства права.*

*Шануймо демократичні завоювання,
які ми здобули за роки незалежності,
та самовіддано працюймо заради розвитку та зміцнення України!*

З повагою, колектив НЮБ НБУВ



ЗМІСТ

ПРЯМА МОВА:

Інтерв'ю з членом Конституційної комісії О. Л. Копиленком.....	4
---	---

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

<i>О. Бусол</i> Правовий статус кримськотатарської автономії у світлі конституційної реформи: історія і сучасність.....	6
--	---

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....

	15
--	----

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

<i>М. Гнатівський</i> Влада раптово змінила свою позицію щодо Римського статуту.....	19
Нова редакція закону про референдум – документ за міжнародними стандартами.....	21

СУСПІЛЬНА ДУМКА

<i>О. Жмеренецький</i> , для УП: Остання битва народу за народну Конституцію: капітуляція еліт, Майдан-3 та «червоні бригади».....	24
<i>О. Задорожній</i> , Espresso.TV: Внесення змін до Конституції України. Статус АРК, відмова від республіканського статусу Севастополя.....	30
<i>С. Швець</i> , ТСН: Какой будет Украина через несколько лет: будущее Донбасса, децентрализация и изменения в Конституцию.....	32
<i>О. Селіванов</i> , Віче Порівняльний аналіз процедури розгляду справ у Конституційному Суді України та державах Європейського Союзу.....	34

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

	42
--	----

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

<i>В. Мусяка</i> Особый статус Донбасса Конституционная Комиссия сейчас не рассматривает	49
<i>В. Нимченко</i> Новая гибридная Конституция вводит диктатуру П. Порошенко	53
<i>В. Колюх</i> Віче: Конституційне DÉJÀ-VU.....	55
<i>Я. Павловський</i> Під виглядом децентралізації в країні посилюється президентська влада.....	60
<i>Я. Журба</i> Децентралізація влади восени може бути лише розмовами.....	61
<i>Я. Журба</i> Референдум для проведення децентралізації не потрібен.....	63
Політичний вплив на КСУ має бути зменшений – експерти з конституційного права	64

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія.....	65
Російська Федерація.....	65
Киргизстан.....	67
Таїланд.....	70
Індія.....	71
Непал.....	72
Лівія.....	73
Домініканська Республіка.....	74
М'янма.....	74
Руанда.....	75

ПРЯМА МОВА:

Інтерв'ю з членом Конституційної комісії О. Л. Копиленком

Олександр Копиленко: ...Якщо ми виходимо з того, що Крим був, є та залишається українською територією, а нинішній конфлікт на Донбасі буде розв'язаний, то внесення в нову редакцію Конституції України норми про те, що Крим та Донбас є окупованими частинами території України, я вважаю недоцільним

Інтерв'ю з членом Конституційної комісії, членом-кореспондентом НАН України, академіком Національної академії правових наук України, доктором юридичних наук, професором, заслуженим юристом України, директором Інституту законодавства Верховної Ради України О. Л. Копиленком / записав С. В. Полтавець

С. В. Полтавець: Олександр Любимовичу, скажіть, будь-ласка, наскільки на сьогодні назріла необхідність внесення змін у Конституцію України? Чи не можна питання, які нині порушуються в рамках конституційного процесу, вирішити шляхом прийняття окремих законів?

О. Л. Копиленко: Це, справді, серйозне питання. Я, можливо, висловлю дещо дискусійну думку, яка в мене народилася після засідання однієї з робочих груп Конституційної комісії, коли обговорювали зміни до статті Конституції, де йшлося про загальні принципи судочинства. За результатами обговорення повернулися до чинної редакції. Я про це говорив давно, бо я був членом і Національної Конституційної Ради, яка була створена за Президента В. Ющенка, але відбулося лише одне її засідання, я був членом Конституційної Асамблеї. Конституційна Асамблея була цілком нейтральним органом. Мною була подана пропозиція підготувати Національну доповідь з конституційних питань, у якій були б вказані «проблемні аспекти» вітчизняного конституціоналізму, і лише після цього варто було б зосередитися безпосередньо на внесенні змін до Основного Закону держави. На жаль, це не було зроблено, бо як то кажуть: «у кожного своя правда». Досить часто всі дискусії зводяться до публіцистичних тверджень на кшталт: «Так жити не можна». Звісно, залишаються якісь спільні, об'єднуючі «сюжети», які стосуються місцевого самоврядування в умовах сучасних процесів децентралізації влади після її граничної концентрації. Зрозуміло, що все це вимога часу,

але такі елементарні питання: чи треба зберігати систему господарських судів? Чи потрібна окрема система адміністративних судів? – залишаються лише на рівні фахових дискусій.

– Зрозуміло. Скажіть, будь-ласка, скільки, за Вашими розрахунками, буде тривати конституційний процес?

– Я можу лише підтвердити слова Голови Верховної Ради України В. Гройсмана про те, що ці зміни повинні відбутися до кінця 2015 р. До кінця червня до парламенту має бути внесений законопроект, який стосується децентралізації влади та місцевого самоврядування.

– Олександр Любимовичу, скажіть, чи з характеру дискусій зрозуміло, що фахівці поступово приходять до якогось спільного «знаменника» в тих питаннях, які розглядає Конституційна комісія?

– Звісно. Характер дискусій демонструє бажання членів комісії досягти згоди та позитивного результату.

– Як бачиться членам Конституційної комісії статус Криму і Донбасу? Бо на сьогодні досить часто лунають думки про доцільність внесення в нову редакцію Конституції України норми про те, що Крим та Донбас є окупованими частинами території України. Чи є в таких пропозиціях сенс?

– Я вважаю, що оскільки ми розглядаємо Конституцію України як документ, який діятиме не один рік, якщо ми виходимо з того, що Крим був, є та залишається українською територією, а нинішній конфлікт на Донбасі буде розв'язаний, подібні тимчасові речі фіксувати в Основному Законі не потрібно.

– Олександр Любимовичу, прокоментуйте, будь ласка, таке: згідно зі ст. 156 Конституції України зміни до певних розділів Основного Закону мають затверджуватися через проведення Всеукраїнського референдуму. Наскільки така форма народного волевиявлення буде легітимною, враховуючи, що Крим та частина Донбасу залишаються окупованими?

– Можна говорити лише про ті зміни в Конституцію України, які не потребуватимуть застосування таких механізмів.

– На сайті Центру політико-правових реформ (І. Коліушка) розміщено проект змін до Конституції. Чи є цей документ базовим, тобто основним, над яким працюють члени Конституційної Комісії?

– Це не базовий, це ініціативний документ. Так само є пропозиції групи членів комісії, зокрема С. Головатого, М. Козюбри, Ю. Ключковського. Є пропозиції Голови Верховного Суду України Я. Романюка, які стосуються реформування системи судочинства, та ін.

– Скажіть, як Ви ставитесь до запровадження в Україні таких адміністративно-територіальних одиниць, як: «громада», «волость», «повіт», що містяться в проекті Центру політико-правових реформ?

– Я рішуче заперечую проти відновлення таких архаїчних форм територіального поділу. Треба залишатися в рамках нинішнього поділу й акцентувати увагу не на назвах. Найголовніше не міняти назви нинішніх районів, а шукати новий зміст повноважень наших адміністративно-

територіальних одиниць, враховуючи регіональні особливості й перспективи розвитку. У нас досить часто апелюють, зокрема, до досвіду Польщі. Мовляв: там є воєводства. Але треба враховувати той факт, власне історичну традицію: румун уже «народжується» з поняттям «повіту», поляк – «воєводства». Бо «воєводства» були за Пілсудського, після Пілсудського, за комуністичного режиму в Польщі. У нас дуже модно зараз згадувати традиції Київської Русі. Так, там були волості, але первинною ланкою були не «громади», а територіальна одиниця, яка називалася «верв». Якщо ми будемо враховувати досвід Центральної Ради, то вона якраз скасувала в березні 1918 р. поділ на «губернії» та «повіти», запровадивши натомість «землі» та «волості». Причому ці «землі» не дублювали назв старих губерній. У них був досить цікавий поділ, наприклад: «Подоння», «Поросся», але далі декларацій справа не пішла.

– Чи передбачається «укрупнення», зокрема районів, у ході адміністративно-територіальної реформи?

– Про це мова не йшла. Існують пропозиції об'єднання територіальних громад. Як ми знаємо, парламент уже ухвалив Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Як це буде у дійсності, до сьогодні невідомо, оскільки треба враховувати безліч питань, у тому числі й соціального характеру.

– Щиро дякую, Олександр Любимовичу, за змістовну та цікаву бесіду.

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

Правовий статус кримськотатарської автономії у світлі конституційної реформи: історія і сучасність

Минуло вже більше року після анексії Криму РФ, однак Україна та весь цивілізований світ не визнали «історичного воз'єднання» півострова з Росією. Кримські татари довели свою прихильність ідеї територіальної цілісності України. Можна говорити про усвідомлення суспільством важливості і необхідності підтвердження їх статусу корінного народу Криму для відновлення єдності та зміцнення територіальної цілісності України. Однак, незважаючи на неодноразові запевнення українських політиків у тому, що «Крим був, є і буде українським», стратегія його деокупації на урядовому рівні досі не розроблена, так само як невизначеним залишається питання юридичного статусу півострова після відновлення українського суверенітету на цій території. Лунають різні пропозиції: зберегти його існуючий стан у вигляді АРК, реорганізувати до області, позбавив автономії або, навпаки, створити національно-територіальну автономію.

Анексія півострова РФ стала поштовхом для того, щоб курултай кримськотатарського народу навесні 2014 р. ухвалив постанову про створення в Криму національно-територіальної автономії. Голова меджлісу кримських татар Р. Чубаров заявив, що цей документ (постанова) не визнає окупації Криму і втрату Україною території півострова. Він також припустив, що кримські татари можуть провести національний референдум, щоб підтвердити своє прагнення мати автономію. «Курултай кримськотатарського народу постановив проголосити про початок політичних і правових процедур зі створення національно-територіальної автономії кримськотатарського народу на його історичній території – в Криму», – сказано в документі.

Курултай також доручив меджлісу налагодити відносини з міжнародними

організаціями, такими як ООН, Рада Європи, ЄС, ОБСЄ та ін., і урядами їхніх держав. Крім того, курултай закликав ці організації та уряди підтримати право кримськотатарського народу на самовизначення.

За ідею автономії аргументами виступають дві тези. По-перше, така автономія вже існувала в Криму протягом 1920–1930-х років. По-друге, кримські татари виступають фактично єдиною організованою проукраїнською силою в Криму, що дає можливість їм претендувати на національну автономію. За останніми даними, які наводять у меджлісі, нині на території АР Крим проживає понад 260 тис. кримських татар. В українському суспільстві також не один рік тривають дискусії на тему того, чи варто створювати національну кримськотатарську автономію у південних районах Херсонської області – на території, де проживає близько 12 тис. кримських татар, які за часів СРСР намагалися повернутися до Криму, але, з об'єктивних причин, не могли, і осідали поблизу Криму. У 2014 р. на рівні Президента та Прем'єр-міністра України обговорювалася ідея приєднання Генічеського району до АР Крим і створення вільної адміністрації в Генічеську, замість окупованого Криму. Утім, ця ідея не була реалізована в силу невідповідності Конституції України, у якій закріплено, що автономна республіка перебуває в межах Кримської області, а збільшення її території можливе тільки більшістю в парламенті, що на той час було малоймовірним.

Зазначимо, що під терміном «автономія» в конституційному праві розуміють специфічну організацію територіальних одиниць в унітарній державі, яка характеризується певним ступенем самостійності органів, організацій, національних, територіальних

та інших спільнот у вирішенні питань їхньої життєдіяльності, відносин між центральними та місцевими органами державної влади. Виділяють територіальну та державну автономії. Територіальна автономія передбачає право жителів певної території та органів, які вони формують, вирішувати ряд питань організації і здійснення влади в межах повноважень, встановлених конституцією та законами держави. На відміну від територіальної, державна автономія має відповідні ознаки державності, вона передбачає створення державних органів, які мають право видавати законів з питань місцевого значення, має органи виконавчої влади, інколи свою Конституцію, громадянство та інші ознаки державності. Аналізуючи ст. 134 Конституції України, яка визначає, що Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання, можна зробити висновок, що Автономна Республіка Крим є територіальною автономією. Отже, Конституція України визначає правовий статус Автономної Республіки Крим як адміністративно-територіальної одиниці в складі унітарної держави, і окреслює коло повноважень органів Автономної Республіки Крим у межах Конституції та законів України, дія яких розповсюджується на всій території нашої держави, у тому числі й на Автономну Республіку Крим.

У правовій площині національно-територіальна автономія – це різновидність територіальної автономії, яка, як правило, створюється в унітарній державі для надання національній меншості певної самостійності в вирішенні адміністративно-правових і культурно-мовних питань.

Відзначимо, що при розгляді питання створення кримськотатарської автономії доцільно врахувати історичні аспекти проблеми, зокрема, положення «Кримськотатарських основних законів» 1917 р. – національної Конституції кримськотатарського народу, ухваленої Кримською Демократичною

Республікою¹. Це державне утворення було проголошено не лише як політичний, а й як територіальний суб'єкт у межах Кримського півострова. Відсутність згадки про автономний устрій в складі РРФСР говорить про чітку орієнтацію розробника концептуальних положень Конституції Ч. Челебієва² на державний суверенітет півострова. До того ж ст. 7 Конституції фіксувала визнання курултаєм «повної незалежності законодавчої, виконавчої і судової влади так само, як і врахування кожної з них у системі національного самоуправління»³.

Принциповим нововведенням стала ідея про гарантії непорушності правового положення кримськотатарської автономії в складі ДКР. Важливою особливістю стала поява разом з кримськотатарськими органами національного самоврядування вищого законодавчого органу ДКР – нового юридичного суб'єкта – Кримськотатарського парламенту. Окремим блоком в Основному законі кримських татар були сформульовані правові конструкції про духовну сутність людини, її права, співвідношення людини, суспільства і держави. За зразок були взяті європейські конструкції, тож норми Конституції відповідали рівню демократичного суспільства, а за деякими нормами навіть випереджали їх. Так, у ст. 18 зазначалося, що курултай проголосить абсолютну рівність жінок і чоловіків та доручає парламенту прийняти стосовно цього спеціальний закон. Конституція ДКР вперше

¹ Довідково: Кримська Демократична Республіка, Кримська Народна Республіка (крим. Qırım Halq Cumhuriyeti, قرايم حاديرومجم) – державне утворення на Кримському півострові, що було проголошено в грудні 1917 р., визнане Українською центральною радою. Фактично не відбулася, оскільки в січні 1918 р. владу на півострові захопили більшовики, оголосили про розпуск курултаю і Ради народних представників.

² Ч. Челебієв – кримськотатарський політичний та державний діяч. Один з організаторів першого курултаю, перший голова уряду проголошеної в 1917 р. Кримської Народної Республіки, перший муфтії мусульман Криму, Литви, Польщі та Білорусі.

³ Детальніше див.: О. Пасечник. Положення національної конституції кримськотатарського народу 1917 року у контексті реалізації політико-правових поглядів Ч. Челебієва // Нац. юрид. журн.: теорія і практика. – 2014. – Іюнь. – С. 27–30.

встановила правовідносини в релігійній галузі – у статусі окремого міністерства було створено Дирекцію релігійних справ. Новелою в галузі національного державного будівництва стали створення та оформлення в Конституції Дирекції фінансів і вакуфних земель, а також, Міністерства зовнішніх відносин. Отже, кримськотатарський конституційний процес динамічно розвивався у напрямі створення парламентської республіки, а прийняття курултаєм Конституції ДКР засвідчило про створення автономного політико-територіального утворення з урахуванням регіональних особливостей Криму. Між тим, на I Всеросійському мусульманському конгресі, що передував появі цієї Конституції, кримськотатарська інтелігенція відстоювала позиції не територіальної, а національно-культурної автономії. При цьому запропонована Ч. Челебієвим кримськотатарська конституційна модель за своєю суттю залишилася декларацією основних засад національно-культурної автономії, що було викликано як неспроможністю об'єднання різнополярних політичних сил на півострові у той час, так і відсутністю іншої «всекримської Конституції». До того ж розробник декларував свою прихильність принципам єдності Росії.

У 1921 р. у рамках національно-державної побудови була створена Кримська Радянська Соціалістична Республіка в складі СРФСР, яку пізніше було перейменовано в Кримську Автономну РСР. Національний сегмент у КрАРСР можна прослідкувати насамперед у політиці «коренізації», яка в Криму прийняла форму «татаризації», коли на перші партійні та державні посади призначали представників кримськотатарського народу, переводили діловодство на кримськотатарську мову, що поряд з російською мала статус загальнозживаної. У результаті «татаризації» на кінець 1920-х років місцеві органи влади на 37 %, а центральний та районні апарати на 12,2 % склалися з кримських татар. Власне, «татаризація» і спровокувала появу думки про те, що Кримська АРСР була кримськотатарською, хоча реально створювалася в дещо іншому форматі.

У радянській адміністративно-територіальній моделі використовувався термін «автономна радянська соціалістична республіка», який не носив яскраво вираженого національного характеру, а демонстрував лише ширші права цієї адміністративно-територіальної одиниці, проте, з урахуванням інтересів національних меншин. Саме цей аспект відрізняв автономні республіки від союзних, які володіли ширшими правами, аж до можливості виходу із складу СРСР, виходячи з права націй на самовизначення. Особлива ситуація складалася в багатонаціональних регіонах, серед яких Крим лідирував за кількістю народів, що проживають у ньому. Згідно з переписом 1921 р., на півострові проживало більше 100 народностей, з чисельною перевагою російсько-українського населення (близько 51 %). Кримські татари посідали друге місце (близько 26 %). При цьому в подальші роки спостерігається чисельне зростання росіян (49 %) і українців (13 %) при скороченні кількості кримських татар до 19 % у 1939 р.

У Конституціях КрАРСР (їх було три – 1921, 1921 і 1937 р.) жодного разу не згадувався термін «національна автономія», але, навпаки, підкреслювалася неприпустимість надання переваг окремим національностям. Спроба реалізації власної політичної лінії, що не збігається з установками центральної влади, дорого обійшлася кримським політикам. Так, голова кримської ЦВК В. Ібраїмов був репресований по надуманому звинуваченню, хоча головна його провина полягала в прагненні організувати переїзд на півострів 20 тис. кримських татар з Туреччини, тоді як у Москві були зовсім інші плани відносно переселенців. Самостійність місцевої влади послужила причиною масштабного обмеження повноважень автономії, що і закріпила Конституція Кримської АРСР 1937 р. І, нарешті, ще один важливий чинник: більшовики не розглядали автономію як кримськотатарську ще і тому, що існували плани по створенню на півострові єврейської автономії. З цією метою було заплановано масштабне переселення євреїв з інших регіонів

СРСР: загалом планувалося переселити 250–300 тис. Проте ця політика зазнала фіаско й проект був згорнутий в кінці 1930-х років.

Друга світова війна внесла істотні корективи до планів більшовиків і долі народів півострова, багато з яких згодом стали жертвами депортації. Щоб остаточно ліквідувати всі питання відносно національного характеру автономії, указом Президії Верховної Ради СРСР 25 червня 1946 р. Кримську АРСР було перетворено в Кримську область у складі РСФСР. Факт перетворення АРСР в область деякі експерти також розглядають як аргумент, що підтверджує кримськотатарський статус автономії: кримських татар оголосили «зрадниками», депортували і ліквідували їхню Республіку. Але наскільки можуть бути правомочні такі вислови, якщо поряд з кримськими татарами депортували і представників інших національностей – вірмен, болгар, греків? Ліквідували не кримськотатарську автономію, ліквідували автономію взагалі, створивши таким чином можливість для прямого управління «проблемним» півостровом. Усі ці факти говорять лише про одне: у радянської влади не було чіткого уявлення про ситуацію в Криму, тому політика будувалася швидше ситуативно, як реакція на поточні події. При цьому, через багатонаціональний склад півострова та його геополітичний статус, більшовики все ж вважали за краще не акцентувати уваги на національному аспекті автономії.

З моменту проголошення незалежності України проблема визначення конституційного статусу Криму також стояла дуже гостро, і на сьогодні залишається дискусійною, особливо в контексті ймовірного перегляду статусу півострова після відновлення над цією територією українського суверенітету. Нагадаємо, місцеві політики намагалися встановити статус Криму як суверенної держави в складі України. У цьому напрямі було зроблено ряд кроків, навіть проголошено Акт державної самостійності Республіки Крим 5 травня 1992 р. та прийнято Конституцію Республіки Крим, за якою Крим визначався правовою демократичною державою. Але вже 17 березня 1995 р. Верховна Рада України

скасувала кримську Конституцію та прийняла Закон України «Про Автономну Республіку Крим», що стало першим кроком до законодавчого врегулювання конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим⁴. Пізніше положення, визначені цим законом знайшли своє відображення в Конституції України (ст. 134–139) та Конституції Автономної Республіки Крим. Зокрема, ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим визначає, що Автономна Республіка Крим є невід’ємною частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Встановлюється, що Автономна Республіка Крим здійснює також повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України. Тому, незважаючи на певні атрибути державності, які притаманні Республіці, Автономна Республіка Крим не може бути визначена як державна автономія: 1) вона не має парламенту; згідно з п. 3 ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада АРК є представницьким органом Автономної Республіки Крим, вона не законодавчим органом, приймає акти у формі рішень і постанов, а не законів, і здійснює нормативне регулювання з відповідних питань, визначених Конституцією України, наприклад, питань сільського господарства, лісів, громадських робіт; 2) Конституція України визначає межі повноважень Автономної Республіки Крим, що відображає нормативну регламентацію розподілу компетенції між державою та її адміністративно-територіальними одиницями, тобто між органами державної влади та органами влади Автономної Республіки Крим; 3) Автономна Республіка Крим має особливий конституційно-правовий статус, який відрізняється від конституційно правового статусу інших адміністративно-територіальних одиниць України (області, району, сіл, селищ, міст і міст Києва та Севастополя); 4) вносити зміни до Конституції Автономної Республіки

⁴ Детальніше див.: Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу. – К.: Таксон, 2002. – 342 с. – укр.

Крим має право тільки Верховна Рада України; 5) відповідно до Конституції України (ст. 139) в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, правовий статус якого визначений Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим».

У зв'язку з тим що нормативно правове регулювання статусу Автономної Республіки Крим не вирішило всіх нагальних питань, виникла необхідність його уточнення Конституційним Судом України. Таким чином, було прийнято ряд ухвал і рішень Конституційного Суду України. У результаті прийняття ухвали Конституційного Суду України від 18 квітня 2002 р. № 26-у/2002, постановлення рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 та рішення Конституційного Суду України від 20 травня 2004 р. № 12-рп/2004, Автономній Республіці Крим було відмовлено у визнанні наявності державних гарантій фінансової самостійності; визначалося, що для Автономної Республіки Крим як адміністративно-територіальної одиниці України не характерні державний суверенітет, власне громадянство та інші ознаки держави; межі Автономної Республіки Крим з іншими адміністративно-територіальними одиницями не є державними кордонами; фактично визначалося, що Автономну Республіку Крим не віднесено до місцевого самоврядування.

Сучасне конституційне визначення правового статусу Автономної Республіки Крим у складі унітарної української держави остаточно не вирішує всіх проблем правової природи автономії. Залишається, зокрема, відкритим питання, наскільки наша держава з наявністю адміністративно-територіальної автономії відповідає міжнародним стандартам і національним потребам, і як ця автономія співвідноситься з перспективами розвитку України та забезпечує її конституційну цілісність.

Верховна Рада України, спираючись на цілі та принципи, що проголошені у ст. 3, 11, 15 Конституції України, та ст. 1 Статуту Організації Об'єднаних Націй, Міжнародний

пакт про економічні, соціальні і культурні права, а також Віденську декларацію, ухвалила Постанову від 20 березня 2014 р. № 1140 «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави», згідно з якою Україна рішуче засуджує будь-які спроби обмеження політичних і соціальних прав, громадянських свобод громадян України, які проживають в Автономній Республіці Крим, різної етнічної належності, зокрема, українців, росіян, кримських татар, вірмен, болгар, греків, німців, караїмів, кримчаків, що спостерігаються внаслідок проведення антиконституційного референдуму в Автономній Республіці Крим. Визнаються меджліс кримськотатарського народу, виконавчий орган курултаю кримськотатарського народу та курултай як вищий представницький орган кримськотатарського народу. Гарантується захист і реалізація невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української держави. Серед права на самовизначення знаходиться велика кількість способів і методів, включаючи створення автономії. Це цілком включається в загальну парадигму вирішення проблем кримськотатарського народу, виходячи з положень декларації ООН і затвердженої Верховною Радою України Постанови.

Необхідно зазначити, що останнім часом цим питанням приділялася недостатня увага. І більше того, Україна не тільки не інформувала населення про права корінних народів, а й при голосуванні за декларацію ООН, утрималася. Між тим, національна автономія, як механізм захисту прав корінних народів полягає у тому, що кримські татари де-факто мають гарантоване право на представництво в органах влади, як виборних, так і новообраних. Вона отримує гарантію на реальне, а не декларативне збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності кримськотатарського народу як корінного народу та всіх національних меншин України. Меджліс не просто перестають оголошувати нелегальним, нелегітимним або паралельним органом влади. Статус і

роль меджлісу закріплюється спеціальним законодавством. Тут можна провести аналогії зі скандинавськими країнами Європи, у яких функціонують парламенти корінного народу саами. Ці парламенти повністю фінансуються з державного бюджету Фінляндії, Норвегії, Швеції. Розподіл отриманих державних коштів відбувається так, як вирішив сам парламент саами. Такі моделі, на думку експерта Інституту демократії ім. Пилипа Орлика Н. Беліцер, можна дуже легко реалізувати в Україні: «Хочу відразу звернути увагу на зауваження тих опонентів, які починають говорити, що це порушення базових принципів демократії, де існують рівні права всіх, і одна людина – це один голос. Це дуже примітивні спрощені уявлення, тому що справжні сучасні моделі демократії припускають надійний захист прав різних категорій меншин. Корінні народи є дуже специфічною категорією меншин. Має гарантуватися, що більшість, яка завжди знаходиться в кращому становищі, ніж меншість, не нав'язувала свої рішення цій меншині. Деякі моделі навіть містять право вето на рішення більшості, якщо воно безпосередньо стосується прав та інтересів меншості».

Як же саме в Україні може бути практично реалізоване гарантоване представництво кримських татар в органах влади? Тут необхідно згадати першого верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин Макса Ван Дер Стула. У 1993 і 1994 рр. він рекомендував уряду України забезпечити пропорційне представництво кримських татар у всіх органах виконавчої влади Криму. В Україні був досвід, коли діяв тимчасовий закон, відповідно до якого з 1994 до 1998 рр. існувала квота для кримських татар у Верховній раді Криму. Ця квота становила 14 осіб. Вибори проводилися на конкурентній основі, своїх кандидатів висунули чотири різні суб'єкти тодішнього виборного процесу, які презентували кримських татар. Коли ця норма була оголошена тимчасовою і скасована в новому виборному законі 1998 р., багато авторитетних міжнародних організацій, громадських діячів висловлювали великий жаль з приводу скасування цієї норми. Існує ще один

з механізмів – багатомандатний спеціальний виборчий орган, а також представництво на рівні загальнонаціонального парламенту. Наприклад, у Румунії представництво гарантоване кожній з національних меншин. Тобто можна констатувати наявність досвіду як європейського, так і українського, який Україна може використати в сучасних умовах.

Інститут демократії ім. П. Орлика розпочав соціологічне дослідження на тему щодо того, як жителі материкової України ставляться до появи такого утворення, як кримськотатарська автономія у них у регіоні. Координатор цих досліджень, експерт інституту Н. Беліцер, розповідаючи про проміжні результати проведеної роботи, зазначила, що дуже поширеною є думка про те, що лідери громадських організацій з більшим розумінням ставляться до ідеї створення національної територіальної автономії кримських татар, ніж звичайні громадяни. І це підкреслює необхідність проведення серед громадян інформаційно-просвітницьких кампаній. Наприклад, під час останньої фокус-групи студенти Херсонського університету показали, що вони не мають усвідомленої позиції про те, чи вони «за» або «проти», у силу повного не розуміння цієї теми. Частина населення перебуває в повному інформаційному вакуумі, навіть на Херсонщині, де питання створення на її території кримськотатарської автономії, нині найбільш актуально. В основному, більшість людей позитивно ставляться до ідеї створення національної автономії кримських татар у них в області. Експерти підтримали ідею і вважають її реалізацію відновленням справедливості відносно кримських татар. Є спротив ряду громадських активістів Херсонщини саме тому, що, коли існує брак інформації, то виникають якісь уявлення на рівні відчуттів, фобій і побоювань. На їхню думку, у місцевого населення може скластися думка про те, що у них хочуть забрати частину території і віддати її кримським татарам. Це абсолютно не відповідає дійсності й демонструє, що відбувається, коли немає об'єктивної інформації. Коли ці питання не обговорюються і немає публічного дискурсу, на цьому місці в порожнечі виникають

негативні реакції й стихійний спротив. Н. Беліцер вважає, що в поточній ситуації в Україні більшістю буде підтримана ідея створення національної територіальної автономії в Криму після повернення півострова під юрисдикцію України. У самій Херсонській області, замість формального проголошення національної територіальної автономії, є сенс провести якісь реальні заходи з реалізації таких заходів, як легалізація органів самоврядування, місцевих меджлісів у деяких районах, селах. Також, можливо, прийнятним буде створення дитячих садків, класів з навчанням кримськотатарською мовою. Такі механізми можуть бути спрямовані на збереження і розвиток ідентичності тих кримських татар, які були змушені залишити батьківщину і переїхати на материкову Україну. Також висновок, який можна зробити з усього блоку вже отриманих результатів – перед тим як втілювати ідею кримськотатарської автономії в життя, потрібно провести широку роз'яснювальну роботу з населенням.

Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу М. Джемілев зазначає, що в умовах, коли Крим анексований Росією, перед Українською державою стоїть завдання виправити прорахунки, які дали змогу сусідній державі вторгнутися на територію півострова. «Одним з таких заходів є ухвалення нормативних актів, що захищають права кримськотатарського народу. На превеликий жаль, незважаючи на всі зусилля національного руху кримськотатарського народу, за чверть століття існування української держави ми в цьому плані успіхів досягти не змогли», – підкреслює М. Джемілев. За його словами, помилки України нині активно використовує влада анексованого Криму, яка намагається переконати кримських татар, що Росія вирішить їхні проблеми в найкоротші терміни. При цьому М. Джемілев зазначив, що більшість представників корінного народу Криму не вірить у ці заяви, оскільки слова нової адміністрації півострова розходяться з їхніми справами. Уповноважений Президента також зазначив, що фатальною помилкою української влади стало те, що не був ухвалений

закон про статус кримськотатарського народу. У результаті функціонування кримськотатарської мови було зведене до нуля, а представництво кримських татар у владі було непропорційним. «Це було дуже ефективно використано Росією для швидкої окупації Криму», – підкреслив М. Джемілев. Голова меджлісу кримськотатарського народу Р. Чубаров також вважає, що Росії не вдалося б анексувати півострів, якби права кримських татар були реалізовані в законодавстві і на практиці. «Правове врегулювання місця кримськотатарського народу в правовій системі української держави, забезпечення прав кримськотатарського народу щодо вільного вирішення своєї долі свідчитимуть про те, що ми закладаємо основи для того, щоб ніколи на нашій українській землі не повторювалися ті трагедії, учасниками і свідками яких ми є», – говорить Р. Чубаров.

А. Хамзін, представник меджлісу, говорячи про майбутнє кримськотатарського народу в Криму, вважає виходом із ситуації, що склалася, саме створення кримськотатарської автономії в складі України: «Але це потрібно було робити давно. Коли ще проросійські сили, яких українські політики самі впустили, не дійшли до активної п'ятої колони. Сьогодні ми знаходимось біля тієї лінії, за якою вже видно розбите корито, але ми ще не підійшли до нього. У нас є певні сподівання, насамперед, на Аллаха, і потім на Америку та Англію. Хоча не потрібно дражнити питанням Кримської національної автономії, тому що в українській політиці є маса проблем. Існують русини та інші етнічні групи, які хочуть зберегти себе та мати певну самостійність. Ось проблема з російським населенням теж, як з'ясувалося, актуальна. Щоправда, цим скористувалися сепаратистські сили. Тому потрібен політичний діалог зі спільним знаменником. Таким знаменником є територіальна цілісність. Усі інші питання – предмет обговорення. У Криму ми завжди висували розумні пропозиції, коли казали, що завдяки своєму відсотковому співвідношенню на півострові хочемо ширше бути представлені у владі. Поки українська влада демонстративно

не вирішувала ці проблеми, тут зміцнювалися позиції проросійських сил».

А. Жумаділов, завідувач відділу забезпечення роботи Уповноваженого президента України у справах кримськотатарського народу, напередодні розгляду закону України «Про статус кримськотатарського народу» висловився, що стан війни, у який втягнута Україна в результаті прямої військової агресії Росії, потребує одночасної мобілізації в усіх сферах життєдіяльності держави. Зміцнення обороноздатності, гідна відсіч ворогу, звільнення окупованих територій – усе це неможливо без кардинального перевлаштування і у сфері адміністративно-територіального устрою країни. І тут, подобається це комусь чи ні, особливої актуальності, як і на початку 1990-х років, набуває питання про статус Криму у складі України. Тоді, у січні – лютому 1991 р., напередодні розпаду СРСР, офіційний Київ не зміг протистояти політичному алгоритму, заданому Москвою. 23 роки кримської автономії пройшли під знаком повного безправ'я корінного населення півострова. Участь кримських татар та українців в управлінні Кримом було зведено практично до нуля. Звідси і наслідки: окупація Криму Росією стала можливою багато в чому і з причини багаторічної безвідповідальної політики Києва, плоди якої ми сьогодні пожинаємо. виправляти колишні помилки необхідно. Але не тільки в цілях деокупації Криму. Як зазначає А. Жумаділов, відновлення прав кримськотатарського народу, включаючи його право на самовизначення у складі української держави, відповідає і прагненню українського суспільства влитися на рівних у сім'ю європейських народів. Як один з перших кроків на цьому шляху може стати закон «Про статус кримськотатарського народу в Україні», внесення якого для розгляду Верховною Радою України очікується найближчим часом.

Необхідно зазначити, що сім разів за часів незалежності України відповідні законопроекти вносилися на розгляд ВР України, але жодного разу не доходили до голосування в залі. Постійно знаходилося безліч формальних причин відіслати документи

на доопрацювання, зокрема, з поясненням, що потрібно врегулювати правовідносини в етнопонаціональній сфері в цілому. Законопроекти про концепцію державної етнопонаціональної політики відхиляли, аргументуючи, що «проблемам корінних народів і національних меншин приділяється значно більше уваги, ніж проблемам титульної української нації».

Наприкінці минулого року, у Києво-Могилянській академії відбулася конференція «Український шлях у забезпеченні прав кримськотатарського народу як корінного народу України». Учасники конференції, серед яких були і лідери кримськотатарського народу М. Джемільєв і Р. Чубаров, прийняли заяву, у якій було оголошено про створення робочої комісії з розробки законопроекту, покликаному врегулювати статус кримськотатарського народу. У робочу комісію, очолювану головою меджлісу кримськотатарського народу, увійшло 35 осіб: представники державних відомств, народних депутатів, експерти. За результатами роботи було напрацьовано тексти проектів законів «Про статус кримськотатарського народу» та «Про малочисельні корінні народи України». Концептуальні аспекти підготовлених текстів: 1. Системно регулюються правовідносини держави з кримськотатарським народом як корінним народом України. Разом з цим з усталеної практики ООН береться термін «малочисельні корінні народи» відносно караїмів і кримчаків, яких у Криму налічують кілька сотень осіб, згідно з останнім переписом населення. Статус малочисельних корінних народів для караїмів і кримчаків надається як стимул для їх відродження та самоорганізації, відновлення традиційних суспільних інститутів. 2. Представництво кримськотатарського народу в особі курултаю, меджлісу і місцевих меджлісів забезпечується на трьох рівнях – Верховній Раді України, Верховній раді АР Крим і місцевих рад, відповідно. Створення інституту Уповноваженого курултаю у Верховній Раді України дасть змогу системно вирішити завдання донесення голосу корінного народу в парламенті, залишаючись при цьому нейтральним до міжпартійної та міжфракційної боротьби. Квотування

депутатських мандатів на регіональному та місцевому рівні дасть можливість уникнути маніпуляцій з «нарізанням» округів, а також ефективно інтегрувати представницькі органи кримських татар до органів місцевого самоврядування. 3. Кримськотатарський народ в особі меджлісу кримськотатарського народу самоврядних у традиційних для себе публічних сферах, які не мають прямого відношення до інших громадян. До таких «внутрішніх» сфер уже віднесені освіта, культура, медіа, спорт, земельні відносини. Виходячи з норм міжнародного права, курултаю надається право самостійно визначати пріоритети розвитку, а меджлісу – реалізовувати такі пріоритети в тих сферах, які стосується виключно власне кримських татар. Саме самоврядування, за умови ефективного реалізації і достатнього фінансування, – найкоротший шлях для кримських татар у справі збереження і розвитку своєї ідентичності. 4. У питаннях, що мають значення для Кримського півострова як ареалу проживання, кримськотатарський народ втягується в процес прийняття рішень органами державної влади. Мова йде насамперед про охорону навколишнього середовища та надрокористування. Серед інших аспектів необхідно виділити обов'язковість згоди кримськотатарського народу на зміну статусу адміністративно-територіальних одиниць, які включають територію Кримського півострова. Також згода кримськотатарського народу буде обов'язковою умовою для розміщення нових і використання існуючих військових баз інших держави в Криму.

Як зазначає, А. Жумаділов, якщо закон «Про статус кримськотатарського народу» не буде «вихолощений» у процесі прийняття, Україна зробить щось більше, ніж просто задекларує символічну підтримку кримських татар. Кримські татари отримають реальну можливість реалізувати своє право на самовизначення – як корінний народ України, як її невід'ємна частина. За участі в представницьких органах України, із самоврядуванням у ключових для збереження своєї ідентичності сферах, з де-факто вето на будь-які зміни в територіальному устрої Криму – корінний народ вийде на новий етап

свого розвитку. З правами, перерахованими вище, прийде і відповідальність за реалізацію цих прав. Кримськотатарським національним інститутам, незважаючи на окупацію, потрібно буде знайти внутрішні та зовнішні ресурси для ефективної роботи на новому рівні. На порядку постане питання формування повноцінного правового поля. Інститути курултаю, меджлісу, голови меджлісу, Ревізійної комісії курултаю потребуватимуть формальної регламентації своєї діяльності та взаємодії з іншими органами як усередині системи органів курултай – меджліс, так і зовні. Якщо кримські татари впораються і закон запрацює, то це стане вагомим аргументом України в справі боротьби за окупований Крим. Кримськотатарський народ у статусі корінного народу реалізує право на самовизначення в Криму як невід'ємна частина Української держави.

Отже, поки що нерегульований статус кримськотатарського народу використовується російськими окупантами для залякування російських і українських громадян – серед населення Криму поширюють думки про те, що при варіанті повернення півострова до складу України, кримські татари отримають усю повноту влади, а інші громадяни стануть абсолютно безправними. Тож Україні, на думку експертів, необхідно найближчим часом прийняти принаймні два відповідних закону: перший – про статус кримськотатарського народу і другий – про малочисельні корінні народи України. Ці закони вирішують різні завдання. Для кримськотатарського народу закріплення правового статусу – це підтвердження того, що існує вже де-факто (курултай і меджліс). Також цей закон має допомогти у вирішенні питання про повернення Криму. Положення про національно-територіальну автономію можуть стати окремим розділом такого закону. Після цього потрібний ряд нормативно-правових актів, які розробляються Кабінетом Міністрів України, незалежною робочою комісією. У таких документах мають бути прописані конкретні механізми реалізації закону в окремих регіонах. Причому може враховуватися навіть те, скільки кримських татар проживає в різних регіонах материкової України, і як там реалізувати самовизначення і самоврядування

в тих чи інших умовах. Зазначимо, що зазначеному вище проекті закону, покликаному врегулювати статус кримськотатарського народу, не обговорюється власне статус Автономної Республіки Крим, оскільки врегулювання таких питань – прерогатива Конституції України, зміни в які обговорюватимуться в тому числі в рамках

діяльності Конституційної Комісії України *(Роботу написано з використанням інформації таких джерел: Соціальна країна (sockraina.com), Под прицелом (podpricelom.com.ua), Крим. Реалії (ua.krymr.com), Ipress.ua (ipress.ua), Нова громада (novagromada.com.ua), УммаІнформ (umma.ua).*

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Робоча група з питань конституційних засад організації та здійснення державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади напрацювала якісний текст змін до Конституції України в частині реформи з децентралізації, який передбачає побудову трирівневої системи місцевого самоврядування, забезпечення його повсюдності, субсидіарності, створення якісних фінансових основ і належного контролю. На цьому наголосив Голова Верховної Ради України В. Гройсман, відкриваючи в середу, 17 червня, засідання робочої групи.

«Ми підготували варіант, який може бути збалансований, цей варіант дозволить не зупинятися в умовах обмеженого часу, – сказав він, наголосивши на необхідності широкого діалогу щодо цих змін у суспільстві. – Текст, який вже напрацювала робоча група, достатньо якісний і фундаментальний». Цей текст, за його словами, може стати основою для базових змін Основного закону.

Голова Верховної Ради повідомив, що має намір провести консультації у Венеціанській комісії щодо пропонуванних змін. «Я готовий буду поінформувати вас про результати консультацій для прийняття відповідного рішення, – сказав він. – Я би хотів, щоб ми вийшли на “фіналізацію” робочого варіанта і ще раз засвідчили невідворотність реформ».

В. Гройсман зазначив, що й члени робочої групи, і він особисто провели безліч консультацій щодо формування підходів до прийняття рішень. При цьому він висловив думку, що нині є два варіанти шляху, яким

можна піти: «Глобальний, коли ми широким фронтом йдемо на зміни Конституції, це може понизити якість цих змін, і фундаментальний, який спрямований на забезпечення побудови трирівневої системи місцевого самоврядування, забезпечення його повсюдності, субсидіарності, створення якісних фінансових основ та належного контролю».

На переконання керівника парламенту, усе це дасть змогу створити спроможні громади, а далі напрацьовуватимуться рішення, які сприятимуть їх розвиткові в різних сферах.

В. Гройсман наголосив, що конституційна реформа в частині змін місцевого самоврядування є однією з ключових реформ, яку треба провести в країні. «Вона дає відповідь на те, як повинно бути організовано наше життя», – сказав керівник парламенту *(Офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua/news/Topnovyna/111681.html>). – 2015. – 17.06).*

Як повідомив голова Конституційної Комісії В. Гройсман, проект змін до Конституції України, підготовлений робочою групою, відповідає європейським підходам у формуванні сучасної системи самоврядування.

«Він є на 99 % вже схвальним. Є ще технічні питання, які будуть опрацьовані редакційною групою секретаріату робочої групи з питань децентралізації Конституційної Комісії, і далі він розглядатиметься на засіданні Конституційної Комісії», – наголосив Голова Верховної Ради України В. Гройсман на брифінгу після завершення засідання робочої групи з питань конституційних засад організації та здійснення

державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади в середу, 17 червня.

В. Гройсман повідомив, що в проекті змін до Основного закону передбачається створення виконкомів на рівні областей і районів, за органами місцевого самоврядування будуть закріплені «чіткі фінансові інструменти», визначені їхні повноваження. «Базовий рівень, на який максимально все буде передано – і повноваження, і кошти, це – рівень спроможних місцевих громад: це міста, селища, села, – сказав він. – Це фундаментальна зміна».

Ще однією новацією є ліквідація місцевих державних адміністрацій, натомість будуть утворені нові органи з контрольною та координуючою функцією, буде створено систему, за якої збережуться противаги й буде унеможливлено порушення прав людей, сказав Голова Верховної Ради.

Запропонована система «є достатньо ефективною і відповідає європейським підходам у формуванні сучасної системи самоврядування», наголосив він.

В. Гройсман зазначив, що консультації з експертами й робота впродовж місяця «дали свій результат: ми сформувавши базовий проект змін до Конституції, який, думаю, ми зможемо визначити як пріоритетний» (*Офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/111698.html>)*). – 2015. – 17.06).

Голова Верховної Ради подав членам Венеціанської комісії законопроект щодо змін до Конституції, які стосуються децентралізації влади. В. Гройсман наголосив: ці зміни мають зробити процес демократичних зрушень в Україні невідворотним. У проекті чітко розмежовуються повноваження місцевого самоврядування й держави. Спікер зазначив, що це новий підхід для України як пострадянської держави.

Венеціанська комісія має ухвалити висновки щодо ряду українських законопроектів. Останній документ розкритикували ще в

грудні та відправили на доопрацювання. Президент комісії Д. Букіккіо заявив, що закон порушує права людини та норми європейського права. Найбільше комісію занепокоїли заяви українського Прем'єра, що під люстрацію можуть потрапити близько мільйона людей. На думку європейських юристів, слід ретельно вивчати випадок кожної людини й доводити провину в суді (*5 канал (<http://www.5.ua/polityka/Hroisman-podav-chlenam-Venetsianskoi-komisii-konstytutsiinyi-zakonoproekt-prodetsentralizatsiuvlady-84482.html>)*). – 2015. – 19.06).

Конституційна Комісія підготує два варіанти проекту змін до Конституції в частині децентралізації. Про це заявив голова Верховної Ради, голова Конституційної Комісії В. Гройсман, повідомляє УНН.

«Є питання, на обговорення яких із суспільством повинно бути більше часу, щоб вони були зрозумілі суспільству. Для цього, очевидно, може знадобитися більше часу. Я думаю, що буде два варіанти, які ми будемо обговорювати найближчим часом в комісії», – сказав він.

Він також зазначив, що його завданням буде запропонувати такі моделі, «які мали б шанс бути прийнятими в українському парламенті». За його словами, згідно з цими моделями, на рівні областей і районів повинні бути створені виконавчі органи рад, а також повинна бути закріплена повсюдність місцевого самоврядування (*УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1473067-konstitutsiynakomisiya-obgovorit-dva-varianti-proektuzmin-do-osnovnogo-zakonu-schodo-detsentralizatsiyi>)*). – 2015. – 12.06).

Голова Верховної Ради України В. Гройсман оприлюднив чотири принципи конституційної реформи в Україні. Про це він написав у Facebook, передає УНН.

«12 червня брав участь у засіданні Ради регіонального розвитку під головуванням Президента. Ми обговорювали зміни до Конституції в частині децентралізації. Всі погодилися, що є чотири принципові позиції, які мають бути відображені в Конституції:

– базовою одиницею місцевого самоврядування з найбільшим обсягом повноважень має бути громада (село, селище, місто або їх об'єднання);

– мають бути зафіксовані принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;

– запроваджується трирівнева система місцевого самоврядування з чітким розмежуванням повноважень і виконавчими органами на кожному рівні;

– передача повноважень органам місцевого самоврядування має бути збалансована системою контролю з боку виборців та держави», – написав В. Гройсман.

За його словами, «є всі підстави сподіватись, що Конституційна Комісія узгодить текст змін і передасть Президенту для внесення в парламент уже наступного тижня». «Якщо ми ухвалимо ці зміни, то точка неповернення у процесі перетворення України з пострадянської в європейську країну буде пройдена», – резюмував спікер ВРУ (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1473174-v-groysman-oprilyudniv-printsipi-konstitutsiynoyi-reformi>)). – 2015. – 13.06).

Робоча група щодо змін у Конституцію запропонувала визначити адміністративно-територіальними одиницями України громади, райони, регіони. Про це йдеться в проекті змін до Конституції України, який був напрацьований робочою групою з питань конституційних основ організації і здійснення державної влади і децентралізації, повідомляє «РБК-Україна». Робоча група запропонувала внести зміни до ст. 133 Конституції України, згідно з якими систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони, замість областей, районів, міст, селищ і сіл, передбачених чинною редакцією Конституції України. Згідно з проектом змін, громада формується з одного або декількох поселень (сіл, селищ, міст) з прилеглими територіями. Кілька громад становлять район. Регіонами є області та АР Крим. Крім того, положення про спеціальний

статус міст Києва і Севастополя з Конституції пропонується вилучити, а замість цього вказати, що особливості Києва й Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами. Також окремими законами пропонується визначити порядок утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць. «Зміна меж, найменування і перейменування громад і поселень здійснюється з урахуванням думки їхніх жителів у порядку, визначеному законом», – йдеться в проекті закону (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/POLITICS/robocha-grupa-schodo-zmin-do-konstituciyi-zaproponuvala-zaminiti-oblasti-ukrayini-na-regioni-176220_.html)). – 2015. – 17.06).

Проект змін до Конституції передбачатиме ліквідацію інституту голови ОДА і введення посади урядового уповноваженого. Про це заявив народний депутат, член Конституційної Комісії С. Алексєєв, передає УНН з посиланням на прес-службу УДАРУ.

«Одним з ключових напрямів, над яким на даний час працює Конституційна Комісія, є децентралізація влади. У рамках цієї реформи буде ліквідований інститут губернаторства та введена посада урядового уповноваженого, який забезпечуватиме дотримання законності в межах своєї компетенції. Президент призначатиме урядового уповноваженого за поданням уряду», – повідомив С. Алексєєв.

Нардеп також заявив, що концепція децентралізації влади вже розроблена й до кінця поточної парламентської сесії на розгляд Верховної Ради буде поданий відповідний проект змін до Конституції (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1469675-zmini-dokonstitutsiyi-peredbachatimut-likvidatsiyu-institutu-gubernatoriv-nardep>)). – 2015. – 30.05).

У робочій групі Конституційної Комісії з децентралізації обговорюють можливість надання права Президенту розпускати орган місцевого самоврядування. Про це повідомив член комісії, народний депутат від фракції

«Народний фронт» Л. Ємець, коментуючи пропозиції до нової редакції Конституції.

«Державний урядник, який вбачає порушення Конституції України в роботі органів місцевого самоврядування, може направляти Президентові звернення чи подання про те, що мають бути перевибори органу самоврядування», – розповів він.

Л. Ємець пояснив, що Президент може розпустити орган самоврядування, призначити тимчасового виконувача обов'язків державного урядника на цей період (не більше року) та після цього мають відбутися вибори. За словами депутата, навколо цієї позиції нині відбувається дискусія. «Тому говорити про те, що вона остаточна, поки рано. Така пропозиція є, вона розглядається», – зазначив Л. Ємець.

При цьому він наголосив, що положення законопроекту про внесення змін до Основного закону в частині повноважень органів влади повинні бути в рамках передбаченою Конституцією парламентсько-президентської республіки.

Л. Ємець пояснив «Українській правді», що «державний урядник» – це представник влади (відповідає англійському слову government), який після завершення децентралізації контролюватиме, щоб рішення місцевих влад не порушували Конституцію й нормативні акти. Він зможе давати рекомендації Президенту.

Таких «урядників» буде декілька – імовірно, вони будуть закріплені за регіонами.

За словами Л. Ємця, ще відбувається дискусія щодо того, кому будуть підзвітні «урядники».

Швидше за все, вони входитимуть у виконавчу гілку влади й підпорядковуватимуться Кабінету Міністрів, але, можливо, ними керуватиме Президент.

Л. Ємець наголосив, що при зміні Конституції форма правління в Україні має залишитися парламентсько-президентською.

Раніше повідомлялося, що робоча група з питань децентралізації пропонує закріпити в змінах до Основного закону посади представників держави на рівнях районів і областей. Більшість членів робочої групи висловилися за те, що така посада має

називатися «державний урядник», хоча деякі пропонують «представник уряду».

Робоча група також пропонувала закріпити трирівневий адміністративно-територіальний устрій. Обговорюється варіант організувати самоврядування на трьох рівнях: нижній рівень – низова громада (варіант волость), середня ланка в системі адміністративно-територіального обладнання – повіт, вища ланка – регіон (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/12/7071077>). – 2015. – 12.06).

У Конституційній Комісії домовилися про підвищення вікового цензу суддів з 25 до 30 років, повідомив заступник глави Адміністрації Президента, координатор Ради з питань судової реформи О. Філатов. «З тих рішень, які вже прийняті, зокрема, прийнято рішення про підвищення кількох вимог до суддів, зокрема вікового цензу до 30 років», – сказав О. Філатов під час засідання Ради з питань судової реформи. За його словами, було вирішено скасувати початковий так званий випробувальний п'ятирічний термін, на який призначався суддя, і призначати суддю безстроково. Також у рамках роботи Конституційної Комісії було затверджено перелік підстав для звільнення судді, припинення його повноважень, затримання судді та взяття його під варту, а також погоджено, що виплата винагороди судді регулюватиметься виключно законом України про судоустрій (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/POLITICS/konstituciyna-komisiya-zaproponovala-pidnyati-vikoviy-cenz-suddiv-do-30-rokiv-174053_.html). – 2015. – 27.05).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

М. Гнатовський, фахівець з міжнародного права

Влада раптово змінила свою позицію щодо Римського статуту

З 2003 р., коли для України питання Міжнародного кримінального суду (МКС) було юридичним, а не практичним, я завжди казав своїм студентам у Київському університеті ім. Т. Шевченка, які вивчали міжнародне гуманітарне право й міжнародне кримінальне право, що це цікаві і важливі речі. Я говорив, що ви багато можете навчитися, коли вивчатимете їх, але боронь Боже, щоб для України вони стали на порядок денний. На жаль, ми потрапили в такий час.

Але в питанні ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду ми залишаємося приблизно на тому ж рівні, на якому нас залишив українохобний, на мій погляд, висновок Конституційного Суду України 2001 р., який вказав на неконституційність Римського статуту, на невідповідність принципу комплементарності (згідно з яким МКС може здійснювати свою юрисдикцію лише в тому разі, якщо національні суди не здатні або не готові до реального застосування своїх повноважень. – Прим. авт.) розд. 8 Конституції України.

Принцип комплементарності не служить для того, щоб зменшити державний суверенітет. Навпаки, цей принцип у Римському статуті відрізняє МКС від його попередників – спеціальних міжнародних кримінальних трибуналів, які мали пріоритетну юрисдикцію порівняно з національною. Цей принцип захищає державу, яка функціонує адекватно і виконує свої зобов'язання.

Держава повинна виконувати свої міжнародні зобов'язання. Той факт, що Україна до цього часу не ратифікувала Римський статут, не означає, що Україна не має міжнародно правових зобов'язань боротьби з найтяжчими порушеннями прав людини. Як той же ж Конституційний Суд зазначив у 2001 р., усі

зобов'язки з точки зору матеріального права, які відображені в Римському статуті, уже для України існують з огляду на договірні й звичаєві норми міжнародного права і є обов'язковими для України. І в цьому, звичайно, Конституційний Суд був правий. Тому питання ратифікації Римського статуту має розглядатися не в тому світлі, що от ми знайдемо для себе суд у Гаазі, який розв'язує проблеми паралізованої, нефункціональної судової системи в Україні та слідчих органів, а як те, що наша участь у процесі міжнародного кримінального правосуддя дасть нам змогу побудувати всередині країни систему таким чином, аби вона відповідала міжнародним зобов'язанням.

МКС вступає в дію лише тоді, коли держава не здатна або не бажає виконувати свої основоположні зобов'язання за міжнародним правом. Мені важко сказати, який діагноз можна поставити Україні: «нездатна» чи «не бажає». Мабуть, обидва випадки.

Ми це розуміємо й сподіваємося, що за нас зробить цю роботу Міжнародний кримінальний суд, що за українську прокуратуру роботу зробить канцелярія прокурора МКС. Не зробить, і ніколи цього не буде. Якщо це станеться, то це буде ще гірше для України.

Немає жодних виправдань, чому до цього часу Кримінальний кодекс України містить абсолютно застарілу неадекватну главу 20, яка присвячена міжнародним злочинам, що скопійована з російського кримінального кодексу, прийнятого ще в 1990-х роках.

У нас досі немає статті про злочини проти людяності в Кримінальному кодексі України. Стаття про воєнні злочини в ККУ, а саме порушення законів і звичаїв війни, є дуже загальною. Вона не містить конкретних складів міжнародних злочинів і потребує від судді, який

намагатиметься її застосовувати, величезних ґрунтовних знань міжнародного гуманітарного права. Такими знаннями українські судді не володіють у принципі. Таких українських суддів, які здатні це зробити без зовнішньої допомоги, немає. Порівняйте ст. 438 ККУ зі ст. 8 Римського статуту, яка вже в першій редакції містить 50 воєнних злочинів, у другій – 53. У нас немає практично нічого.

Для цього треба змінювати Конституцію. Для того ж щоб змусити прокуратуру виконувати свої обов'язки, Основний закон змінювати не треба.

Свого часу один американський юрист, який спеціалізується на Східній Європі, розповів такий жарт: «Ви знаєте, для держав пострадянського простору Європейський суд з прав людини ідеально виконує функції Конституційного Суду, бо національні конституційні суди нічого не варті». Бізнесмени з пострадянських держав можуть чудово розв'язувати свої спори в об'єктивному, неупередженому, професійному Високому суді в Лондоні за англійським правом.

Так от, не треба думати, що після ратифікації Римського статуту в нас з'явиться кримінальний суд, який буде за нас щось вирішувати. Нічого він за нас не вирішуватиме. Тому що сам МКС – це надзвичайно нова установа. Вона перші вісім років свого існування була неспроможна ухвалити будь-яке рішення, тому що готувалася до цього. На сьогодні кілька вже зроблено, але їх можна перерахувати на пальцях руки. І вони стосуються лише одного континенту – африканського.

Африканські держави самі прийшли до МКС і сказали: «Будь ласка, ми неспроможні, допоможіть нам», – це були Уганда, Центральнаафриканська Республіка, Демократична Республіка Конго. Я не раджу Україні ставати в цей ряд. Ми повинні довести світу, що в нас є своя правоохоронна система, що ми здатні put the end to impunity (покласти край безкарності. – Прим. авт.). Ми маємо покласти край безкарності за воєнні злочини, за злочини проти людяності, які вчиняються в Україні сьогодні і вчинялися протягом останніх двох років.

Безкарність міліціонера, який катує людину в райвідділку міліції, – це ланка цього ж ланцюга. Безкарність тих, хто працює в пенітенціарній адміністрації й поводить з людьми негуманно й принижує людську гідність, – це також ланка цього ланцюга. І Україна повинна цим займатися.

У мене немає оптимізму на сьогодні щодо ратифікації Римського статуту, незважаючи на те, що цей крок є необхідним. Необхідним не тільки тому, що це пряме зобов'язання України в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом, а тому, що це покаже, що Україна – це держава, яка свідомо загального процесу боротьби з безкарністю, боротьби з міжнародними злочинами, це дасть змогу країні також уникнути звинувачень, які сьогодні лунають від іншої сторони збройного конфлікту про злочини й безкарність з боку українських військовослужбовців і українських політиків.

На жаль, мій песимізм полягає в тому, що українське суспільство дуже слабко обізнано з тим, що таке МКС, як він функціонує та навіщо він потрібен. Це стосується не тільки широкої публіки, а й органів влади.

Влада раптово змінила свою позицію щодо Римського статуту. РНБО заявила про те, що ратифікація – це небезпечно, що Росія подасть позов. Там немає ніяких позовів, ніхто ніяких позовів подати не може. Це повна маячня. Але вони це всерйоз заявляють від РНБО, посилаючись на якихось іноземних чи вітчизняних радників.

Це дуже прикро. Ми потребуємо елементарної освіти в максимально простих термінах хоча б для того, щоб ті, хто приймає рішення в країні, приймали рішення обізнано, а не на підставі якихось страхів чи чуток. Це все легко піддається вивченню (*Главком (<http://glavcom.ua/articles/30226.html>). – 2015. – 22.06.*)

Від Президента України П. Порошенка до Конституційного Суду надійшло подання щодо відповідності Конституції України Закону України «Про позбавлення В. Януковича звання Президента України» від 4 лютого 2015 р. Про це повідомляє прес-служба суду.

«Прийнявши рішення, що сформульовано у назві та тексті Закону, конституційність якого оспорується, Верховна Рада України перевищила свої конституційні повноваження і діяла всупереч приписам ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 85 Конституції України», – ідеться в тексті подання.

Крім того, у документі наголошується, що звання Президента має зберігатися за людиною довічно, якщо тільки Президент не був усунений з посади в порядку імпічменту (*Громадське ТВ* (<http://www.hromadske.tv/politics/poroshenko-prosit-pereviriti-konstitutsiunist-pozb>). – 2015. – 20.06).

Нова редакція закону про референдум – документ за міжнародними стандартами

Коаліція громадських організацій «За чесний референдум» провела публічне обговорення нової редакції Закону України «Про всеукраїнський референдум». В обговоренні взяли участь автори тексту законопроекту, народні депутати, судді Конституційного Суду України, правники, громадські активісти та журналісти.

І. Коліушко, голова Центру політико-правових реформ, експерти якого працювали над текстом Закону, зазначив, що нова редакція відповідає міжнародним стандартам: «Чинний Закон “Про всеукраїнський референдум” було ухвалено з порушенням парламентських процедур і Конституції на угоду колишньому Президенту Януковичу. Верховна Рада України має терміново змінити правове регулювання проведення референдумів, ми – громадянське суспільство – зробили велику підготовчу роботу, текст нової редакції Закону готовий, він відповідає міжнародним стандартам, зокрема не допускає маніпуляцій і можливості узурпації влади за допомогою референдумів, як це є у чинному “законі Януковича”».

«Цей законопроект – є рівновіддаленим від всіх політичних таборів, оскільки розроблявся незалежними експертами», – сказала учасниця обговорення, народний депутат України фракції Блоку Петра Порошенка С. Заліщук.

Автори нової редакції Закону України «Про всеукраїнський референдум» запропонували проводити всеукраїнські референдуми з визначеного кола питань:

1. Зміна території держави.
2. Зміни до Конституції (лише до розд. I, III, XIII).

3. Скасування на референдумі законів України або окремих положень законів.

«Референдуми можуть проводити за народною ініціативою. Для цього ініціативній групі треба зібрати 3 млн підписів, обмежень по часу нема. До того ж членам ініціативної групи можуть допомагати збирати підписи за дорученням скільки завгодно громадян», – розповіла учасниця робочої групи з написання нової редакції тексту Закону України «Про Всеукраїнський референдум», експерт Центру політико-правових реформ Ю. Кириченко. Політичні партії також можуть ініціювати проведення референдумів.

Нова редакція Закону України «Про всеукраїнський референдум» урівнює в правах тих, хто «за» чи «проти» самого факту проведення референдуму з певного питання. «Для цього ми встановили мінімальний поріг явки: референдум буде визнано таким, що відбувся, якщо участь у ньому візьмуть не менше 50 % зареєстрованих в Державному реєстрі виборців», – пояснив один з авторів нової редакції, президент виборчого права Ю. Ключковський.

Із законодавства про вибори в нову редакцію Закону України «Про всеукраїнський референдум» перенесено норми про рівність прав і можливостей тих, хто «за» чи «проти» в питанні, винесеному на референдум: «Засоби масової інформації будуть зобов'язані надавати однакову кількість ефірного часу чи газетних шпальт для представлення позиції різних сторін у редакторських матеріалах. Прямая агітація має розміщуватися у рекламних блоках і оплачуватися із спеціальних фондів ініціаторів

проведення референдумів чи тих, хто виступає проти питання, винесеного на референдум. Для цього учасники процесу мають зареєструватися у Центральній виборчій комісії», – розповів експерт з виборчого права, директор з розвитку МГО «Інтерньюз-Україна» Є. Радченко.

«Нова редакція Закону “Про всеукраїнський референдум” не допускає можливості узурпації влади через референдум, як це відбулося в сусідній Білорусі, у колишніх республіках СРСР Середньої Азії, в Азербайджані», – розповіла на обговоренні учасниця Коаліції «За чесний референдум», експерт Українського незалежного центру політичних досліджень С. Конончук. «Запропонована нова редакція виключає ухвалення змін до Конституції, оминаючи рішення відповідних органів влади, зокрема Верховної Ради України, як це передбачено в досі чинному законі про референдум, ухваленого за Януковича. Чинний закон дозволяє винести на референдум будь-яку зміну до Конституції, наприклад продовження терміну повноважень Президента чи кількості термінів перебування на посаді Президента для однієї людини без відповідного рішення парламенту. Саме так робили на референдумах політики-диктатори», – нагадала С. Конончук і від імені учасників Коаліції «За чесний референдум» закликала народних депутатів України якомога швидше скасувати чинний Закон України «Про всеукраїнський референдум» і ухвалити нову редакцію, що виключає ризики узурпації влади.

Проект Закону «Про всеукраїнський референдум» 23 червня було внесено до Верховної Ради (*ЦППР* (<http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1946-nova-redaktsiia-zakonu-pro-referendum-dokument-za-mizhnarodnymy-standartamy.html>). – 2015. – 28.05).

Конституционный Суд признал соответствующим Конституции законопроект № 1776 об отмене депутатской неприкосновенности и ограничении неприкосновенности судей. Соответствующее решение КС огласил Председатель суда Ю. Баулин.

КС признал, что лишение депутатов неприкосновенности не ограничивает права и свободы человека, закрепленные в Конституции.

Также КС решил, что Основному закону соответствует передача от парламента к Высшему совету юстиции полномочий по одобрению задержания и ареста судей.

При этом КС считает, что привлечение судьи к ответственности за нарушение присяги является спорной нормой, не соответствующей международному законодательству.

В целом, Конституционный Суд признал нормы законопроекта № 1776 соответствующими Конституции.

Согласно ст. 159 Конституции, законопроект о внесении изменений в Основной закон рассматривается парламентом при наличии вывода КС о соответствии документа требованиям ст. 157 и ст. 158 Конституции.

Согласно ст. 157, Конституция не может быть изменена, если изменения предусматривают отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина или если они направлены на ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Украины.

Также, согласно этой статье, Конституция не может быть изменена в условиях военного или чрезвычайного положения.

Согласно ст. 158, законопроект о внесении изменений в Конституцию, который рассматривался Верховной Радой и не был принят, может быть подан в парламент не ранее чем через год со дня принятия решения по этому законопроекту (*Цензор.нет.* <http://censor.net.ua/n340680> *Источник:* <http://censor.net.ua/n340680>). – 2015. – 19.06).

Конституционный Суд Украины не будет рассматривать представление народных депутатов относительно «языкового» закона Колесниченко – Кивалова, пока Верховная Рада и Президент не определятся касательно этого.

Как сообщает корреспондент «Укринформа», об этом на брифинге рассказал Председатель КСУ Ю. Баулин, который напомнил, что в феврале 2014 г. ВР отменила этот закон, но и. о. Президента не подписал его, создав рабочую

групу по доработке. «Он до сих пор не подписан и не обнародован. В такой ситуации, когда не завершен конституционный процесс относительно этого закона, есть все основания дожидаться, когда ВР и другие государственные органы определятся с этим вопросом», – сказал Ю. Баулин.

Впрочем, он не исключает вероятность, что КСУ все же обнародует свое заключение раньше. «Жизнь покажет. Давайте не будем загадывать», – ответил он на вопрос относительно того, стоит ли ожидать заключения суда до решения парламента или Президента (*Укрінформ* (http://www.ukrinform.ua/rus/news/konstitutsionniy_sud_ne_budet_speshit_s_yazikovim_zakonom_1756633). – 2015. – 19.06).

До Конституційного Суду надійшли чотири подання від депутатів Верховної Ради України щодо питання конституційності законів про декомунізацію.

Як повідомила прес-служба Конституційного Суду, усі чотири подання надійшли в п'ятницю. Подання передані на вивчення до секретаріату суду. Зокрема, депутати просять перевірити конституційність законів України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років», «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті» та «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

Верховна Рада ухвалила так званий «декомунізаційний пакет» 9 квітня. Президент П. Порошенко підписав закони 15 травня. Їх ухвалення засудила партія «Опозиційний блок» і Комуністична партія (*BBC Україна* (http://www.bbc.com/ukrainian/news_in_brief/2015/06/150605_sa_decommunisation_constitution). – 2015. – 5.06).

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) радить українській владі законодавчо розділити

люстрацію та боротьбу з корупцією. Про це йдеться в підсумках Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (про люстрацію).

«(Закон) переслідує дві різні цілі. Перша – захищати суспільство від людей, які, через їхнє поведіння в минулому, могли б становити загрозу для новоствореного демократичного режиму. Друга – очистити державні адміністрації від фізичних осіб, які займаються масштабною корупцією. Термін “люстрація” у його традиційному сенсі охоплює тільки перший процес», – йдеться в підсумках.

У Венеціанській комісії заявляють, що розуміють специфічний український контекст, коли режим попереднього президента В. Януковича давав можливість правлячим елітам збагачуватися й при цьому корупція була серед засобів, якими цього досягали.

Водночас, як заявляють у комісії, боротьба з цими двома явищами одними засобами може призвести до практичних труднощів. «Під час зустрічей з представниками української влади делегація Венеціанської комісії кілька разів висловлювала думку, що намагатися переслідувати дві цілі в одному законі, застосовуючи при цьому однакові засоби, не є оптимальним. Люстрація, з одного боку, і антикорупційні заходи, з іншого боку, хоча й однаково легітимні, але не є ідентичними за походженням. Вони також не є суб'єктом однакових міжнародних підходів і вимагають різних засобів для подолання», – заявили в комісії.

Венеціанська комісія оприлюднила свій висновок після дев'яти місяців оцінювання Закону України «Про очищення влади» й змін до нього, консультацій з українською владою та громадянським суспільством.

Закон України «Про очищення влади», що передбачає люстрацію посадовців в Україні за рядом критеріїв, набув чинності 16 жовтня 2014 р.

У листопаді минулого року Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції, ряд положень цього Закону. Ще одне подання з приводу цього

Закону надійшло від Верховного Суду в березні цього року.

У січні цього року з клопотанням щодо Закону України «Про очищення влади» до Конституційного Суду звернулися 47 народних

депутатів. Конституційний Суд України об'єднав усі три конституційні подання в одне провадження (*Radio «Свобода»* (<http://www.radiosvoboda.org/content/news/27081310.html>), – 2015. – 20.06).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

О. Жмеренецький, для УП: Остання битва народу за народну Конституцію: капітуляція еліт, Майдан-3 та «червоні бригади»

Рівно рік тому Всесвітній економічний форум, WEF, рейтинги якого любляють українські політики та чиновники, розробив три сценарії найближчого розвитку України.

Сценарій № 1: «Розблокування добродесного циклу». Новий соціальний контракт між державою, бізнесом і суспільством, побудований на прозорості та взаємній довірі. Поява якісних публічних сервісів в установах України, які підкріплюють трансформаційні зміни в економіці. Зневірившись у статус-кво, стейкхолдери – головні гравці – об'єдналися заради хоча й важких, але все ж таки перспективних змін.

Широко підтримувані глибокі реформи дають значний приплив інвестицій, зріст продуктивності, прибутку й міжнародної торгівлі. Відбувається реструктуризація економічної моделі.

Сценарій № 2: «Загублена в стагнації». Сторони не можуть знайти спільної мови щодо візії країни. Нездатність здійснити глибокі реформи узгодженими зусиллями всіх зацікавлених сторін залишає економіку дуже крихкою, а зовнішнє середовище продовжує погіршуватися. Водночас дехто намагається знайти розраду в очікуванні поліпшень ззовні, країна дедалі більше застрягає в спадаючому тренді.

Сценарій № 3: «Назад у майбутнє». Погіршення зовнішніх умов створює безпосередню потребу в актуальних, але обмежених заходах щодо реформ.

На вищому рівні відбуваються дії для підтримки стратегічних секторів – нові торговельні та інвестиційні можливості для певних секторів приводять до зростання економіки, але не доходять до комплексного перетворення системи. Існуючі структури увіковічуються, а малий бізнес бореться за те, щоб стати частиною цих нових перспектив.

Таким чином, система знаходить нову рівновагу, але фундаментальні зміни не відбуваються, що й призводить до обмеження її потенціалу в довгостроковій перспективі.

Проїшов уже рік, а ми впевнено рухаємося за другим сценарієм...

Стейкхолдери як рушії позитивних змін Україна займає 76 місце в Індексі глобальної конкурентоспроможності WEF, по сусідству з Гватемалою. Індекс складений зі 113 детальних параметрів, об'єднаних у 12 контрольних показників, які й визначають національну конкурентоспроможність (рис.1).

КОНКУРЕНТОЗДАТНІСТЬ УКРАЇНИ



Рис. 1. Конкурентоспроможність України

Експерти форуму в питанні розвитку України роблять основну ставку на зміну інституційного середовища («правил гри»), яке визначає стан ключових факторів: інвестицій, інновацій та потенціалу кваліфікованих кадрів. Останні десять років інституційне середовище України перебуває на стабільно «африканському» рівні.

Для прогнозування можливостей розвитку необхідно зрозуміти, за яких умов Україна може почати рухатися по бажаній траєкторії, хто і що спричинить зміну факторів, від яких залежить розвиток? Зокрема, хто зацікавлений і здатний змінити інститути – «правила гри»?

До розробки сценаріїв було залучено понад 300 керівників і людей, які приймають рішення, з різних секторів та усього світу.

Ці люди представляють умовні сторони інтересів – так звані групи стейкхолдерів (рис. 2).

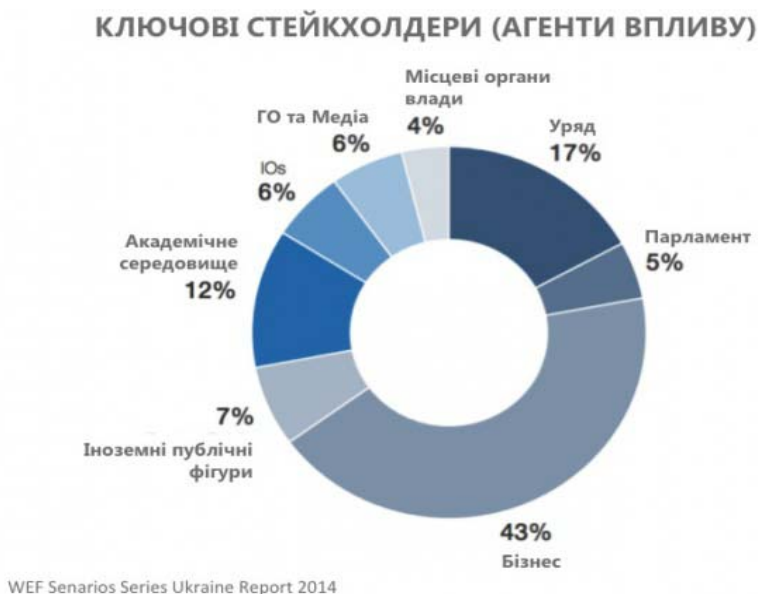


Рис. 2. Ключові стейкхолдери (агенти впливу)

За логікою WEF, позитивні зміни в країні залежать саме від конструктивних дій стейкхолдерів, від їхньої співпраці, спрямованої на розвиток.

Отже, розглянемо мотивацію та можливості кожної групи стейкхолдерів в Україні впливати на позитивні зміни.

1. Влада

Більша частина осіб, які перебувають сьогодні на ключових посадах, залишається незмінною останні 10 років, тобто чергується при владі в тій чи іншій комбінації. При цьому динаміка розвитку країни за минулі 10 років наглядно демонструє планомірний занепад.

В обіцянках політиків на виборах останніх років – феноменальна подібність програмних засад. Але, на практиці, обіцянки переможців жодним чином не реалізуються.

Ситуація, у якій уже 20 років перебуває український виборець, добре ілюструється словами Ейнштейна: «Найбільша дурість – це робити те саме і сподіватися на інший результат». У нашому випадку було б дивним сподіватися на «прозріння еліт» – тобто на те, що нинішній істеблішмент нарешті почне розвивати країну.

Сьогодні знову ми бачимо бурхливе бажання можновладців виписати під себе «правила

гри» – Конституцію, ігноруючи катастрофічно низький рівень довіри суспільства. На прикладі В. Януковича можна лише здогадуватися, які «новації» готує політичний бомонд.

2. Бізнес

Крупний бізнес в Україні – переважно сировинний, сконцентрований у руках вузької групи людей, які контролюють більшу частину керівного складу всіх органів влади. Частка сировинної складової в структурі економіки України становить до 70 %. При цьому ставки зборів за користування надрами – одні з найнижчих у Європі, а сировинний бізнес отримує численні субсидії та преференції за рахунок держбюджету.

Подібне становище дає змогу так званій олігархічній меншості отримувати надприбутки за рахунок розорення національних багатств і паразитування на державному бюджеті країни.

Існуюча структура економіки вкрай вигідна власникам крупного бізнесу та їхнім агентам впливу в органах влади, які не зважають на те, що сировинний бізнес має дуже низьку додану вартість, наслідком чого є мізерний розмір ВВП на душу населення в Україні. Зміна структури економіки мала б передбачати перерозподіл державної

підтримки на користь нового технологічного бізнесу, але це суперечить інтересам олігархів.

У країнах з розвинутою ринковою економікою малий і середній бізнес створюють більшу частину ВВП – до 50–60 %. В Україні ця цифра за оцінками становить лише 10–15 %.

Отже, на сьогодні результуючу інтересів у галузі бізнесу спрямовано на збереження статус-кво на користь корумпованої владної вертикалі та олігархів.

Чекати змін з цього боку – марна справа.

3. Медіа

На сьогодні, за дослідженнями компанії Nielsen, 77 % українців – за день дивляться ТБ; 6,5 год – середній перегляд ТБ на день українським телеглядачем; 12 каналів покривають мовленням понад 90 % населення України.

При цьому всі найбільші телеканали та холдинги в Україні належать декільком бізнесовим і політичним групам, які, як ми згадували раніше, не зацікавлені в змінах.

Багато хто покладає великі надії щодо соціально-політичних змін на розвиток соціальних мереж в Україні. Але, при тому що, наприклад, українська аудиторія соціальної мережі Facebook за останній рік зросла на 25 % – до 4 млн користувачів, реальна частка користувачів, які

повноцінно обмінюються інформацією, значно менша. Більше того, за дослідженнями Gfk та Gemius, 77 % українських інтернет-користувачів щодня дивляться телевизор.

Отже, незалежні медіа в Україні не мають достатнього впливу на суспільство, тому не можуть бути рушійною силою змін в Україні.

4. Громадські організації

У 2013 р., на думку Інституту стратегічних досліджень, громадянське суспільство в Україні показало якісне зростання рівня мобілізації активних громадян для розв'язання стратегічних проблем, великий потенціал самоорганізації та консолідації навколо суспільно значущих проблем, створило унікальні інституційні осередки, які продемонстрували здатність формулювати власний порядок денний і змушувати рахуватися з ним різні політичні сили.

Незважаючи на це, дані Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) у межах дослідження Індексу сталості неурядових організацій (CSOSI) вказують на обмеженість фінансової та ресурсної бази у вітчизняних громадських організацій для здійснення ними ефективної діяльності.

В Україні за останні роки спостерігається зростання кількості громадських організацій (рис. 3).

Зростання кількості об'єднань громадян в Україні у 2009–2013 рр. (за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України).

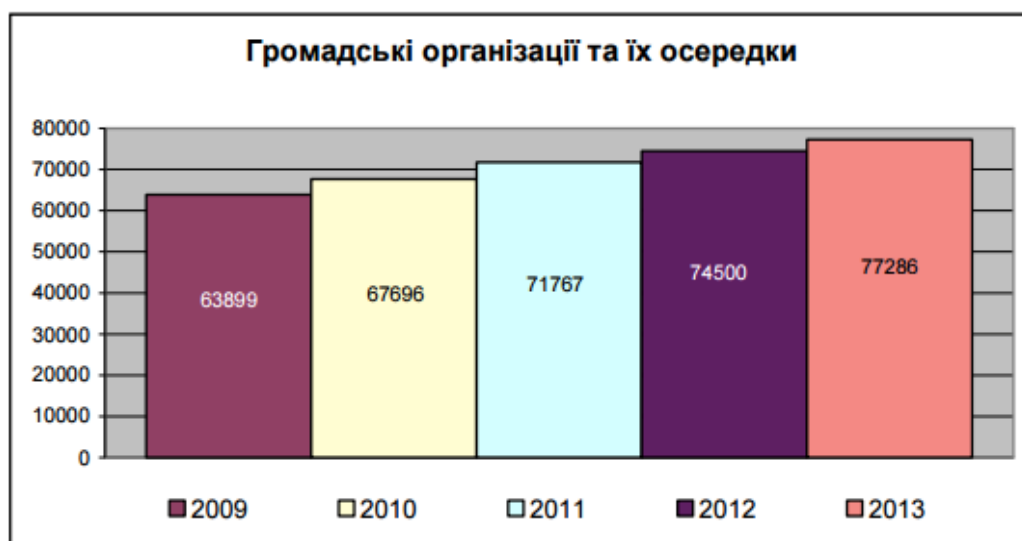


Рис. 3. Зростання кількості об'єднань громадян в Україні у 2009–2013 рр.

Разом з цим дослідження громадської активності молоді у 2013 р. показують низьку залученість громадян: лише 15,1 % респондентів постійно беруть участь у громадській діяльності, 41,7 % – час від часу, з них тільки 2,1 % брали участь у політичній діяльності. При цьому збільшення громадських організацій вказує на наявність великої кількості фіктивних організацій, які існують тільки на папері й фактично не діють.

Часто організації створюються під конкретний проект, а після його реалізації стають «фантомними» утвореннями. Згідно з даними ЄДР, окремі організації очолюються особами, які давно померли, інші об'єднання відсутні за місцем реєстрації. Поширена практика заснування організацій держслужбовцями для здійснення корупційних схем.

Отже, зростання довіри до громадських організацій за останній рік, масове волонтерство, пов'язане з проведенням АТО

на Сході України, значно посилює потенціал громадянського суспільства в Україні.

Водночас вплив поодиноких організацій на позитивні зміни є слабким, враховуючи загальну байдужість представників органів влади до громадського сектору, фінансову залежність організацій і монополізованість медійної галузі.

Лише об'єднання цілей і концентрація ресурсів громадянського суспільства навколо швидкого вирішення спільних, конкретних питань може дати змогу громадським організаціям впливати на конкретні системоутворювальні зміни.

5. Академічне середовище

Академічне середовище в Україні є повністю залежним від держави в особі чиновників – через механізми призначення та фінансування. Частка держфінансування науки становить близько 45 %, освіти – близько 60 %. При цьому українська галузь освіти й науки чи ненайбідніші в розвинутому світі. Сума витрат на одного учня (студента) вказана на рис. 4.

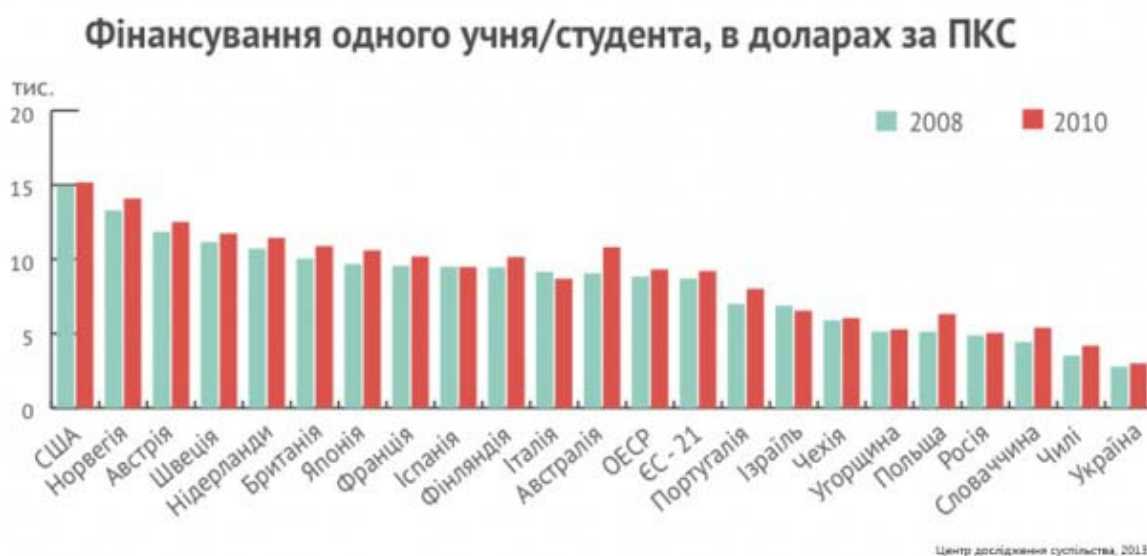


Рис. 4. Фінансування одного учня/студента, в доларах за ПКС

За даними Євростату, у 2012 р. середній рівень обсягу витрат на наукові дослідження та розробки країн ЄС у ВВП становив 2,06 проти 0,75 % в Україні – в абсолютних цифрах 81,3 тис. грн за рік на одного наукового співробітника. Тобто освітянське та наукове середовище в Україні не має достатньої матеріальної та

політичної незалежності для того, щоб стати драйвером змін.

Навіть ті аналітичні інституції, до висновків яких за законом повинні прислухатися чиновники, системно ігноруються. Наприклад, Інститут стратегічних досліджень України або Науково-експертне управління ВР роками

виступають у ролі інструменту політичних маніпуляцій, водночас невідповідні істеблішменту висновки цих установ просто ігноруються.

6. Зовнішні гравці

Охарактеризувати позицію зовнішніх гравців можна однією цитатою В. Черчилля: «В Англії немає постійних ворогів і постійних союзників, у неї є лише постійні інтереси». Тому очікувати іззовні втручання в інтересах усього українського суспільства – абсолютна наївність.

Висновок

Поточний стан інтересів і можливостей основних сторін суспільно-політичного життя не передбачає еволюційних змін. Ті стейкхолдери, які зацікавлені в позитивних змінах, не мають достатньо матеріальних і організаційних ресурсів, щоб просувати поступові зміни.

Більше того, патова ситуація ризикує бути увіковиченою бізнесово-політичними групами шляхом внесення змін до Конституції виключно у власних інтересах – так, як це відбувалося при кожному політичному режимі, протягом усієї історії незалежної України.

Такий безвихідний стан справ приводить нас до необхідності пошуку нетрадиційних шляхів здійснення фундаментальних змін, в умовах украї обмежених часових та матеріальних і організаційних ресурсів.

Ефект Революції гідності

Євромайдан має свої особливості та мотивації виходу громадян на площі країни. За даними соціологічного дослідження, проведеного фондом «Демініціативи» 7–8 грудня 2013 р., однією з основних причин виходу громадян на Євромайдан було прагнення змінити життя в Україні та владу – 49,9 %.

Основне прагнення Майдану щодо зміни життя та влади так і не справдилося, що забезпечує високий потенціал повторної активності суспільства.

Розстановка сил основних гравців під час зимових подій 2013–2014 рр. була подібною сьогоdnішній – монополізовані влада, бізнес і медіа. Проте переломний момент тоді все ж таки відбувся.

Постмайданівський етап фундаментальних змін

Виходячи з вищесказаного, позитивні фундаментальні зміни не відбудуться «самі по собі». Аналіз основних сторін, від яких можна було б очікувати змін, показує або їхню незацікавленість, або неспроможність це робити.

Проте існує велика кількість активної громадськості, яка на своєму рівні та в міру можливостей щоденно розв'язує нагальні проблеми країни, робить «добрі справи», замість неспроможної держави, просуває поодинокі зміни-заплатки на вироджену систему. Ця діяльність продовжує життя системи, але не приводить до зміни тренду деградації.

Для справжніх позитивних змін у ситуації, яка склалася, необхідна концентрація більшості активних громадян на проектуванні фундаментальних змін – нових «правил гри» у формі проекту народної Конституції. Саме в проекті нової Конституції повинна бути побудована система позитивних і негативних стимулів, механізмів та принципів, які збалансують інтереси й можливості всіх сторін співжиття – тих самих стейкхолдерів – в Україні, створять реальне заохочення гравців до співпраці щодо розвитку країни, закладуть реальні механізми контролю та впливу народу на процеси управління в режимі реального часу, змінять модель вироблення, запровадження та контролю державної політики в бік залучення всіх заінтересованих сторін і суспільства.

Після розробки таких нових правил активним громадянам доведеться забезпечити процес інституціоналізації цих правил – забезпечити затвердження проекту народної Конституції. І знову ж таки всупереч волі впливових гравців.

Через це процес запровадження нових правил може протікати за різними сценаріями.

Сценарій А. «Прозріння еліт». Написаний народом проект Конституції, після оприлюднення з підписами мільйонів громадян, оперативно та добровільно виноситься очільниками органів влади на всеукраїнський референдум.

Сценарій Б. «Майдан-3». Народний проект Конституції ігнорується, обурені люди виходять на мирні майдани, починається інформаційне протистояння, страйки, акції протесту тощо.

Під натиском громадськості проект виносить на референдум.

Сценарій В. «Червоні бригади». Починається агресивний наступ «еліт», протистояння переростає в силову фазу, демобілізовані добровольці та територіальна самооборона починають партизанську боротьбу щодо фізичного знищення ключових гравців старої системи. Під натиском і примусом проект виносить на референдум.

Сценарій Г. «Придушення народу та громадянська війна». У момент та у випадку виникнення цього сценарію істеблішмент, навчений досвідом В. Януковича, кидає всі сили на кроваве придушення народних сил. Боротьба за нові «правила гри» переростає в помсту й перегікає в громадянську війну.

Результати А, Б або В означають «початок справжньої трансформації».

Після інституалізації нових правил фундаментального рівня – ухвалення народної Конституції – починається плановий процес перебудови системи законодавства, переформатування системи органів управління, оновлення персонального складу управлінців за новими правилами.

Частина старого управлінського складу відсікається запобіжниками, закладеними в нові правила. Однак в умовах, коли нові обличчя недостатньо проявлені, основний склад старої системи та афілійовані зі старими «нові» представники здійснюють реванш. Проте нові правила гри дають змогу народу

оперативно реагувати на негативні ситуації та відкликати неякісних управлінців.

Триває процес невпинної ротації – доки баланс стимулів на вагах «пограбування/служіння», закладений у нові правила, змінює внутрішні установки управлінців. Останні, з надцятого разу, починають нарешті працювати в спільних інтересах і затримуються на своїх посадах.

Висновки

Отже, надія на позитивні зміни в Україні вбачається лише в концентрації зусиль громадянського суспільства, малого та середнього бізнесу, академічного середовища та поодиноких незалежних медіа за нову Конституцію України.

Саме цим, наразі слабким гравцям, які при цьому становлять більшість активних проукраїнських громадян, доведеться об'єднатися для вирішального бою за зміни фундаментальних «правил гри» – упровадження народної Конституції та далі забезпечити супровід переформатування системи і її очищення відповідно до нових правил.

Після перемоги в цих нетривалих боях точку біфуркації буде пройдено.

Україна отримає шанс виходу на траєкторію розвитку.

Цифри і факти демонструють, що інших варіантів позитивного виходу з глухого кута, який утворився, не існує (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/articles/2015/05/29/7069523>). – 2015. – 29.05).

О. Задорожній, Espresso.TV: Внесення змін до Конституції України. Статус АРК, відмова від республіканського статусу Севастополя

Розробка Конституційною Комісією проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» актуалізує дискусії щодо статусу АРК і м. Севастополь.

Конституція містить окремий розд. Х «Автономна Республіка Крим», який включає норми, що стосуються загальних рамок її статусу (ст. 134), Конституції та законів АРК (ст. 135), діяльності Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим (ст. 136), питань, що належать до

компетенції автономії (ст. 137–138), загальних рамок функціонування представництва Президента України в АР Крим (ст. 139). Російська агресія та її наслідки зумовлюють потребу серйозного аналізу і внесення необхідних змін до актів законодавства, що регулюють правовий статус Автономної Республіки Крим (Конституція АР Крим, [1] закони «Про Автономну Республіку Крим» 1995 р., [2] «Про Раду міністрів Автономної

Республіки Крим» 2011 р. [3] та деякі ін.) і відновлять практичну дію після припинення окупації півострова Росією та повернення під контроль Української держави. У цих умовах видається слушним істотне скорочення розд. X – до загальних положень щодо функціонування АРК. Це, зокрема, дасть змогу зробити механізм нормативної регламентації гнучкішим, відтак краще пристосованим до потреб держави й суспільства.

Конституцією України передбачено спеціальний статус Києва та Севастополя (ст. 133). Згідно з положенням ч. 2 ст. 133 в системі адміністративного устрою України міста зі спеціальним статусом є територіальними одиницями вищого рівня. Як окрема адміністративно-територіальна одиниця Севастополь охоплює власне місто та ще 30 населених пунктів. Відповідно до законодавства України керівництво Севастополем здійснює міська державна адміністрація та Севастопольська міська рада. Севастополь не включено до адміністративно-територіального устрою АР Крим [4]. За умови відсутності виконавчого органу Севастопольської міської ради, Севастопольської міська державна адміністрація здійснює функції, які відповідно до ст. 27–40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належать до повноважень виконавчого органу ради. Адміністрація підконтрольна раді в частині викладених повноважень [5].

Спеціальний статус Севастополя передбачений і Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» 2014 р. [6], ухваленим після анексії Кримського півострова Росією. Відповідно до цього акта тимчасово окупованою територією України вважаються: 1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, внутрішні води України цих територій; 2) внутрішні морські води й територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які

поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України.

Статтею 9 Закону визначено, що будь-які органи, їхні посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їхня діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені в порядку, не передбаченому законами України. Будь-який акт (рішення, документ), виданий такими органами та/або особами, є недійсним і не створює правових наслідків. При цьому встановлення зв'язків і взаємодія органів державної влади України, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України.

Надання Україною спеціального статусу Севастополю було спричинене значною мірою базуванням у місті Чорноморського флоту СРСР, а пізніше – ВМС України та ЧФ Російської Федерації. РФ, зі свого боку, протягом багатьох років приділяла цьому місту особливе значення, проводячи величезну кількість «гуманітарних» заходів, здійснюючи інфраструктурні проекти, намагалася різноманітними засобами розпалити антиукраїнські та сепаратистські настрої, зробити Севастополь форпостом агресії проти України. Російський Чорноморський флот відігравав важливу роль у дестабілізації ситуації в Криму й ключову в силовій операції з окупації півострова Росією. Зрозуміло, що після відновлення Україною контролю над Кримом про базування ЧФ РФ не може бути й мови. Це ж стосується збереження особливого статусу Севастополя: для цього немає жодних правових, економічних, соціальних та інших передумов. Відповідно, слушним видається внесення змін до ст. 118, 133, 140, п. 10 Перехідних положень Конституції України,

у яких ідеться про Севастополь як місто зі спеціальним статусом.

[1] Конституція Автономної Республіки Крим. Принята на второй сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым 21 октября 1998 года // Сб. нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 1998. – № 12. – С. 2389.

[2] Закон України «Про Автономну Республіку Крим» від 17.03.1995 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1995. – № 11.

[3] Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16.06.2011 р. // Відом. Верховної Ради України, 2012. – № 2–3. – Ст. 3.

[4] Магновський І. Міста Київ і Севастополь: особливості конституційно-правового статусу // Юрид. вісн. – 2010. – № 4.

[5] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

[6] Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. // Відом. Верховної Ради. – 2014. – № 26. – Ст. 892. (*espresso.tv* (http://espresso.tv/blogs/2015/06/14/vnesennya_zmin_do_konstytuciyi_ukrayiny_status_ark_vidmova_vid_respublikanskogo_statusu_sevastopolya). – 2015. – 18.06).

С. Швець, ТСН: Какой будет Украина через несколько лет: будущее Донбасса, децентрализация и изменения в Конституцию

Украину ждет эпоха конституционных изменений. Что будет с оккупированными территориями дальше? Возможность референдума об отсоединении Донбасса Президент Украины П. Порошенко категорически отверг. И все разговоры об этом назвал провокациями. Может быть, по его словам, только референдум относительно режима местного самоуправления, чтобы все украинцы имели возможность высказаться, как они видят будущее Донбасса. Обязательно – в составе Украины, от ментил П. Порошенко. Но хоть пока народ своего мнения еще не сказал, Конституционная Комиссия уже готовит изменения в Основной закон. И что хотят заложить туда под лозунгом децентрализации – одна из главных интриг сейчас. Не подыгрывают ли сепаратистам?

Вот что активно обсуждают в соцсетях. Наша Конституция такая же многострадальная, как и сама Украина. Она рождалась в муках 19 лет назад в жестком противостоянии Президента и парламента. С тех пор ее изменяли столько раз, что обесценили само понятие Основного закона.

Сейчас Конституцию снова ждут изменения. Впрочем, на этот раз они вызваны непреодолимыми обстоятельствами. Киев

подписал минские договоренности по урегулированию ситуации на Донбассе. Они подталкивают центральную власть к отказу от власти и передачи полномочий регионам.

Эта тема – самая первая в обсуждениях Конституционной Комиссии, призванной разработать принципиальные изменения. Всего в ее рамках созданы три рабочие группы. Кроме децентрализации, депутаты, ученые, практические юристы выписывают проект судебной реформы и определение прав и свобод украинских граждан. Какой будет Украина через несколько лет, в каждой группе – свои дискуссии.

Судовики, скажем, занимаются основаниями задержания судьи, взятия его под стражу, прекращения полномочий и увольнения. Словом, личной ответственности в правосудии. Особенности третьего направления – прав гражданина – эксперты согласовывают на выездах в регионы, проводя непосредственные беседы с людьми. Децентрализация не даром стоит первым номером. Законопроект практически подготовлен. Среди положений – образование территориальных общин вместо сел, ликвидация районов – вместо них уезды, уезды же будут объединяться в регионы. Пока обсуждают, будет ли это в рамках нынешних областей.

Государственные администрации тоже ликвидируют – их заменят исполнительные органы местных советов. Президент потеряет непосредственное влияние на жизнь общин, впрочем контроль оставит за собой. «Должна быть создана должность местного чиновника и соответствующий аппарат при нем, которые будут представлять на территории уезда или области государственную власть, прежде всего Кабинет Министров и Президента. В их компетенцию будут входить надзор за соблюдением законности органами местного самоуправления, координация территориальных подразделений или органов центральных органов исполнительной власти на территории области», – говорит руководитель Центра политико-правовых реформ И. Колиушко.

Идей много, они пока не воплощены, лишь в теории. Наибольшая интрига заключается в том, будет ли определять новая Конституция отдельный статус оккупированных ныне территорий. Украина оказалась в дипломатическом «котле», минские обязательства теперь давят с обеих сторон. С одной стороны соблюдение соглашений требуют западные партнеры, с другой – поймать Киев в свою ловушку пытаются россияне и сепаратисты. Последние уже начали требовать абсолютно неприемлемые вещи – полугосударственную самостоятельность, безнаказанность за массовые убийства и полное бюджетное финансирование из Украины. За этими требованиями Кремля хорошо просматривается идея политического влияния на Украину за ее же деньги. Но просто встать и уйти с таких переговоров не дает Запад. Потому что Украина находится в финансовом кризисе и ждет финансовую помощь от Запада.

Вероятнее всего, направление децентрализации очень быстро оформится в конкретный документ и первым пройдет законодательную процедуру. За ней, проект изменений надо отправить на экспертизу Конституционного Суда и Венецианской комиссии – это политические и правовые

обязательства Украины⁵. Получив выводы, парламент должен предварительно одобрить изменения, а на следующей сессии, осенью, проголосовать конституционным большинством в 300 голосов. Вероятность соблюдения сроков крайне низкая, намерения могут провалиться. И это будет играть на руку П. Порошенко, который хочет сохранить лицо перед Западом.

Поэтому вполне вероятно, что конституционная реформа может состояться лишь частично или вообще не состояться. Украинская власть с помощью Конституционной Комиссии пытается минимизировать потери и иметь возможность для маневра, политического и законодательного. Словом, сочиняя свою новую Конституцию, Украина, на самом деле, пишет новейшую мировую историю. Задача – в этот раз избежать ошибок (*ТСН* (<http://ru.tsn.ua/politika/kakoy-budet-ukraina-cherez-neskolko-let-buduschee-donbassa-decentralizaciya-i-izmeneniya-v-konstituciyu-431712.html>). – 2015. – 8.06).

⁵ Від редакції: 24 червня Венеціанська комісія оприлюднила на своєму сайті попередній висновок (див. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29008-e>), в якому схвально оцінила зміни до Конституції України у частині децентралізації.

О. Селіванов, Віче

Порівняльний аналіз процедури розгляду справ у Конституційному Суді України та державах Європейського Союзу

Проведений вперше в юридичній літературі порівняльний аналіз конституційного правосуддя в Україні та країнах ЄС дає можливість виокремити спільні й відмінні риси в правових статусах органів конституційної юрисдикції. Автор розглядає конституційний контроль як найважливішу функцію держави, що зумовлено верховенством Конституції й процесом конституціоналізації правової системи в Україні, спираючись на багаторічне застосування практики конституційного виміру правового регулювання в європейських державах. Послідовний логіко-юридичний виклад матеріалу створює цілісне уявлення про науково-практичне значення європейського досвіду в подальшому формуванні конституційного правосуддя в Україні.

Ключові слова: правосуддя, Конституційний Суд, конституційний контроль, конституційна юрисдикція.

Судовий конституційний контроль є невід'ємним елементом сучасного конституціоналізму, оскільки здійснення перевірки конституційності правових актів і захист прав людини й основоположних свобод дає змогу цілісно й системно забезпечити правовий захист конституції. Для цього мають функціонувати достатні гарантії незалежності конституційного суду, а також конституційних суддів і належні юрисдикційні й процесуальні засоби втілення конституційної юстиції.

Конституції, закони про конституційні суди та їхні регламенти закріплюють загальну процедуру органів конституційного контролю, яка визначає порядок підготовки справ, суб'єктів конституційного контролю, ведення судових засідань і винесення рішень.

Конституційний контроль у конституційних судах здійснюється зазвичай за правилами судової процедури, а в конституційних радах (трибуналах) (Франція, Польща) – в іншому порядку.

Необхідно зазначити, що широке коло суб'єктів конституційного контролю можливе за умов розвинутої правової системи, але право звернення до Конституційного Суду надається лише конституційно визнаним суб'єктам, що є умовою конституційного провадження.

У тих країнах, де органами конституційного контролю виступають загальні суди, опротестовувати конституційність закону чи іншого акта може будьякий громадянин, але тільки у зв'язку з розглядом конкретної справи, для вирішення якої застосовується опротестований закон (Австрія, Індія та ін.).

Виносячи рішення у справі, орган конституційної юрисдикції може визнати таким, що суперечить конституції, або весь закон, або окремі його положення. За загальним правилом рішення органу конституційного контролю є остаточним і може бути переглянуте тільки ним самим, якщо конституція й закони дають змогу змінювати правові позиції у зв'язку з обставинами законодавчого порядку.

Загальні підходи в застосуванні конституційної юрисдикції в різних країнах не виключають специфіку реалізацій повноважень безпосередньо конституційними судами відповідно до національного законодавства. Розглянути ці питання в порівняльному аспекті важливо як у науковому, так і в практичному сенсах для виявлення найефективніших форм застосування конституційного контролю з метою встановлення конституційності норм чинного законодавства.

Конституційний Суд України (КСУ) є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Він вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України й дає офіційне тлумачення Конституції та законів України [2].

Як орган судової влади КСУ зобов'язаний діяти за принципами Конституції та вимогами Закону «Про Конституційний Суд України».

КСУ є суб'єктом необмеженої компетенції, коли в порядку правил судочинства він забезпечує гарантування верховенства Конституції України як Основного закону держави на всій її території.

Конституційноправова процедура – це різновид юридичної процедури, спрямованої на досягнення конституційноправового результату, що виражається у формуванні конституційноправових норм, утворенні або припиненні існування суб'єктів конституційного права, запобіганні правопорушень у конституційноправовій сфері або у виникненні, реалізації, зміні або припиненні певного конституційного правовідношення [4].

Процедура розгляду справ Конституційним Судом України визначена Законом «Про Конституційний Суд України», а саме розд. II «Конституційне провадження» і розд. III «Особливості конституційного провадження», а також Регламентом КСУ. Тривалий час обговорюється пропозиція про прийняття окремого закону або Кодексу про конституційне провадження. Оскільки конституційне правосуддя здійснюється органом судової влади, то й зрозумілою та очевидною є значна схожість провадження в Конституційному Суді України з іншими видами судового провадження. Однак конституційне провадження є самостійним видом провадження, а тому має чимало особливостей, зумовлених природою судового конституційного контролю.

Виходячи з різних методологічних послань, М. Оніщук пропонує концепцію змін до відповідних положень Конституції України, які поновому врегулювали б статус КСУ, феномен якого полягає в його установчій та рефлексивній демократичній легітимності. Установча легітимність Конституційного Суду полягає в тому, що він зв'язаний лише положеннями Конституції, а з точки зору рефлексивної легітимності, цей орган покликаний забезпечувати верховенство Конституції в конкретному середовищі, захищаючи базові соціальні цінності – права людини, демократію й верховенство права. Тому нижче сформульовано ряд пропозицій щодо конституційного регулювання

Конституційного Суду України за такими параметрами:

- конкретизація функцій та чітке формулювання гарантій незалежності суду й суддів, навіть у разі застосування формально законних процедур, які можуть бути розцінені як неправомірний вплив на їхню діяльність;

- запровадження двопалатної структури й нейтральної процедури формування суду, зацентрованої на доборі складу цього органу серед науковців, адвокатів, які вирізняються бездоганними моральними та діловими якостями;

- відповідно до внутрішньої автономії питання дисциплінарної відповідальності суддів мають вирішуватися спеціально утворюваною дисциплінарною колегією, висновок якої затверджується пленарним складом суду;

- упровадження механізмів зупинення дії правових актів, які є об'єктом конституційного контролю і які вочевидь обмежують або посягають на сутність змісту прав людини й основоположних свобод, до прийняття рішення судом по суті;

- запровадження дієвих інструментів виконання рішень і висновків суду відповідно до їхньої природи та засад *res judicata*;

- положення про Конституційний Суд України, на наш погляд, треба внести до розділу про судову владу, які можуть бути виділені в окрему главу. У такому разі необхідно виділити й окрему главу, присвячену статусові Вищої ради юстиції та З'їзду суддів [8, с. 84].

Цілковита більшість європейських країн має систему континентального, писаного права, де джерелом права є закони та підзаконні нормативні акти, а судова практика є похідною. Тому загальні суди, які є правозастосовчими органами правосуддя, не наділені повноваженнями здійснювати конституційний контроль.

У зв'язку з цим європейська система конституційного контролю передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю. Такими органами є конституційні суди Болгарії, Угорщини, Словаччини, Чехії,

Румунії, Німеччини, Італії, Іспанії тощо, а також Конституційний Трибунал Польщі, Конституційна Рада Франції. Конституційний контроль за управлінськими рішеннями у Франції здійснює Державна Рада, яка очолює систему адміністративної юстиції.

У деяких країнах передбачена процедура розгляду в конституційному суді індивідуальної скарги на порушення конституційних прав (Німеччина, Словаччина та ін.). Як правило, конституційна скарга може бути подана особою, конституційне право якої порушене, тільки після розгляду справи в звичайному судовому порядку.

Найбільш значущі справи в конституційній історії Німеччини походять саме з конституційних скарг, які були подані звичайними громадянами. Сама можливість направлення конституційної скарги утримує публічну владу від ухвалення неконституційних рішень. Інститут конституційної скарги закріплений на конституційному рівні в п. 4а ч. 1 ст. 93 Конституції ФРН (нім. Grundgesetz), згідно з яким Федеральний Конституційний Суд (ФКС) уповноважений розглядати конституційні скарги, що можуть бути подані будь-якою особою, яка вважає, що державна влада порушила одне з її основних прав або одне з прав, зазначених у ст. 20 (ч. 4), 33, 38, 101, 103 і 104 Основного Закону. Аналогічне положення закріплене в п. 1 розд. 15 «Процедура у справах стосовно конституційних скарг» ст. 90 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд». Суб'єктами, які наділені правом звернення до органу конституційної юрисдикції з конституційною скаргою щодо захисту фундаментальних прав, закріплених Основним законом ФРН, можуть бути будь-які особи (фізичні та юридичні), чиї права було порушено, а також громади та об'єднання громад із приводу порушення певним законом права на самоврядування, передбаченого ст. 28 Конституції ФРН.

Конституційні скарги ретельно перевіряються ФКС за допомогою спеціальної процедури приймання (допуску), що була вперше встановлена 1963 р. з метою підвищення ефективності роботи суду. Це означає, що конституційна скарга підлягає розгляду лише

за умови її відповідності всім встановленим критеріям прийнятності.

Уже на початку 60х років минулого сторіччя стала помітною тенденція до зростання кількості конституційних скарг, які щорічно надходять до ФКС, що значно збільшує навантаження на нього, при цьому переважна більшість таких скарг не відповідає критеріям прийнятності. Сутність процедури приймання метафорично відтворив один із наукових співробітників Конституційного Суду ФРН Ф. Мерт, який провів влучну аналогію між ФКС та «дуже зайнятим лікарем, до якого завжди стоїть величезна черга. У кожного свої скарги. Багато хворих приїхали здалеку. Але лише деякі справді тяжко хворі й не можуть вилікуватися самотужки, до того ж окремі з них страждають на небезпечні інфекційні захворювання, поширенню яких необхідно запобігти. Мистецтво лікаря полягає у виявленні таких пацієнтів. Це непросто, оскільки не завжди саме вони скаржаться голосніше за інших».

Як уже зазначалося, близько 4700 із 5000 конституційних скарг, які щорічно надходять до ФКС, визнаються палатами неприйнятними. Серед причин, з яких більшість конституційних скарг не допускаються до розгляду, можна виокремити три основні, а саме:

1) найбільша частина конституційних скарг спрямована проти судових рішень. Автори конституційних скарг часто дорікають суду в тому, що він порушив їхнє право бути заслуханими в суді й виніс самовільне рішення, яке суперечить Основному Закону;

2) невичерпання скажниками всіх засобів правового захисту порушеного права;

3) «кляузний» характер конституційних скарг, що є проявом певної нервової нестабільності скажників, так званого синдрому сутяжництва. Ці скарги характеризуються відсутністю зрозумілої причини їхнього подання, мають відверто брутальний характер. Однак і такі скарги підлягають перевірці на предмет їхньої допустимості, оскільки тільки після неї можна встановити, що вони не відповідають вимогам прийнятності. У принципі, слухання за конституційними скаргами, як і всі інші слухання у ФКС, безкоштовні. Проте суд може накласти

штраф у разі, якщо конституційна скарга була подана в образливій формі (близько 1 % скарг).

Суддя Конституційного Суду України М. Гультай підготував цікаву наукову працю щодо запровадження інституту конституційної скарги в Україні. Це дослідження оцінено вищим науковим ступенем.

За чинним законодавством України колегії суддів КСУ не уповноважені ухвалювати остаточні рішення щодо відмови у відкритті провадження в справі чи вирішувати справу по суті. З огляду на позитивний досвід ФРН, у разі запровадження в Україні конституційної скарги доцільно створити окрему колегію суддів КСУ для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними скаргами та надати їй повноваження розглядати питання про відповідність конституційної скарги визначеним у законодавстві вимогам прийнятності, а також ухвалювати остаточне рішення щодо відмови у відкритті провадження в справі за конституційною скаргою.

Рішення органу конституційного контролю є остаточним і може бути переглянуте тільки ним самим у разі зміни норм Конституції України, а також законів, які пройшли процедуру апроксимації.

Правовим наслідком визнання закону або іншого акта неконституційним є те, що він повністю чи частково втрачає юридичну силу й не застосовується судами. Це стосується тих країн, де конституційний контроль передбачається конституціями і в яких застосовується подальший конституційний контроль. У решті країн опротестований закон чи інший акт формально не скасовується (це повноваження парламенту), але він не застосовується судами [1, с. 170].

Найчастіше закон чи інший акт, визнаний органом конституційного контролю неконституційним, вважається недійсним із моменту винесення рішення про це. Але якщо застосування цього закону чи іншого акта призвело до серйозних порушень прав, накладення необґрунтованих або надмірних санкцій завдало істотних збитків, то опротестований закон чи інший акт визнається недійсним із моменту, коли він набрав сили [5, с. 29].

Розглянутий вище досвід інших країн в організації та діяльності органів конституційного контролю дає змогу дійти висновку про те, що їхнє існування об'єктивно зумовлене універсальністю контрольної функції, яка впливає з сутності публічності державної влади. Ці органи покликані забезпечувати на конституційному рівні, з одного боку, відповідність законодавчих та інших нормативних актів конституції та конституційним законам, а з другого – верховенство права в усій юридичній практиці та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади, у тому числі й дотримання прав громадян.

Привертає увагу й практика реалізації юрисдикційних повноважень Конституційним судом Австрії. Він компетентний виступати в ролі казуального суду; бути судом із вирішення спорів про компетенцію в таких випадках: спори між державними органами, конфлікти компетенції чи юрисдикції, попереднє встановлення компетенції; виконувати функції суду з контролю за діями і дотриманням угод між федерацією й одною або кількома землями відповідно до ст. 15а Конституції (за запитом федерального уряду або одного чи декількох урядів земель), а також між окремими землями, якщо це визначено договорами між ними; суду з контролю за регламентарними актами; виступати судом із контролю за законами, судом із контролю за міжнародними договорами, судом із вирішення виборчих спорів, вищого державного суду, особливо адміністративного суду, а також суду міжнародного права. В Україні, як і в Австрії, Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції. Однак до компетенції Конституційного Суду України входить менше коло повноважень.

Чинне законодавство України передбачає як загальний порядок провадження в справах у КСУ (гл. 7 Закону «Про Конституційний Суд України»), так і особливості конституційного провадження щодо розгляду окремих категорій справ. Такі особливості передбачені гл. 9–16 Закону для таких видів проваджень:

1) провадження в справах конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради,

актів Президента України, Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) провадження в справах щодо конституційності правових актів, що спричиняють спори стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування; 3) провадження в справах щодо конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим; 4) провадження в справах щодо відповідності положень чинних законів та інших правових актів Верховної Ради, актів Президента України, Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим конституційним принципам і нормам стосовно прав та свобод людини й громадянина; 5) провадження в справах щодо конституційності правових актів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини й громадянина; 6) провадження в справах щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради для надання згоди на їхню обов'язковість; 7) провадження в справах щодо додержання конституційної процедури розслідування й розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених ст. 111 та 151 Конституції України; 8) провадження в справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України [3, с. 142].

Для порівняльного аналізу звернімося до Закону «Про Конституційний Суд Австрії», який містить великий розділ, де можна побачити загальні розпорядження щодо судового процесу, а також особливі повноваження щодо конкретних справ. Насамперед адресовані в Конституційний Суд клопотання необхідно подавати в письмовій формі. У клопотанні має міститися тільки модель позитивного рішення: посилання на статтю федеральної Конституції, виклад обставин справи й сформульовані вимоги. Заяву до суду подають із такою кількістю копій, щоб їх вистачило всім

учасникам судового процесу. Перераховані в законі позови, клопотання й касаційні скарги подаються спеціально уповноваженим адвокатом.

Розгляд справи в суді ведеться усно й відкрито. У ньому беруть участь заявник, протилежна сторона, інші зацікавлені особи. Рішення проголошуються від імені Австрійської Республіки.

Конституційний Суд може відмовитися від проведення усного розгляду справи, якщо з представлених матеріалів можна досягти глибшого з'ясування спору. Крім того, на закриті засідання можуть бути винесені: рішення про відхилення скарги, коли конституційне право було порушено; рішення щодо спору, який існує в старій судовій практиці; рішення про задоволення скарги, що дає підставу для скасування неконституційного закону чи протиправного акта.

Що стосується нормативноправового підходу до реалізації настанов Г. Кельзена щодо прогалин у праві, то Конституційний Суд може відмовляти у відкритому розгляді скарги, посилаючись на можливість прогалин у законодавстві.

Доповідач у справі вживає процесуальних заходів задля забезпечення керівництва в ході попереднього процесу та підготовки розгляду. Зокрема, він розпоряджається проведенням допитів, з'ясуванням і витребуванням документів і службових матеріалів. Доповідач може самостійно проводити збирання необхідної інформації чи доручити це компетентним органам.

Повідомлення про розгляд у суді публікується у віденській газеті (оголошення розміщують на дошці службових оголошень). Його термін переноситься лише з поважних причин. Неявка запрошених не перешкоджає винесенню рішень. Сторони можуть вести справу самостійно або через представників. Сам розгляд починається повідомленням доповідача. Він представляє суть питань у такому вигляді, в якому вони відбиті в матеріалах справи.

Із метою підтримання порядку під час розгляду й авторитету суду головному дозволити накладати адміністративний штраф

від 500 до 1500 шилінгів або (і) арешт від трьох до дев'яти днів. Суворіші покарання застосовуються за образливі висловлювання, навмисне затягування часу чи дачу неправдивих свідчень.

Розгляд оформлюють протоколом. Нараду й голосування судді проводять на закритому засіданні. Нарада починається з викладу пропозицій доповідача. Потім відбуваються обмін думками й голосування. Подаються голоси по чергово, починаючи з найстаршого за віком. Рішення приймаються простою більшістю голосів, головуючий голосує останнім.

Законом «Про Конституційний суд Австрії» передбачено також особливі розпорядження, які даються стосовно 10 категорій справ, зокрема в разі розбіжностей між Рахунковою палатою чи Комісією народного правозахисту й федеральним урядом, федеральним міністром чи урядом землі. Про розбіжності щодо тлумачення положень закону, що регламентують компетенцію, має бути заявлено протягом чотирьох тижнів із дня отримання офіційних даних про розбіжності. Для винесення рішення потрібна присутність щонайменше восьми суддів і головуючого. У справах про майнові вимоги, якщо вони не підлягають вирішенню в звичайному судовому порядку чи шляхом прийняття рішень органом управління, позов може бути спрямований на встановлення наявності спірного права. Для заперечень на позов дається не менш як два тижні. У плані підготовки до слухання визначаються конкретні терміни для подання пояснень і заперечень. Рішення Конституційного суду по можливості виносяться й оприлюднюються впродовж місяця від часу надходження клопотання.

У зазначеному законі відсутні розгорнуті норми щодо виконання рішень такого високого органу. Але спеціальним параграфом (§ 89) виконання закону доручається федеральному канцлеру.

Згідно з Конституцією Республіки Польща 1997 р. компетенція Конституційного трибуналу охоплює чотири сфери: 1) контроль за правовими нормами (абстрактний і конкретний; a posteriori та a priori ч. 1–3 ст. 188, ч. 3, 4 ст. 122, ч. 2

ст. 133 Конституції); особливою процедурою контролю норм є розгляд конституційних скарг (ст. 79 і п. 5 ст. 188 Конституції); 2) вирішення спорів про компетенцію між центральними конституційними органами держави (ст. 189 Конституції); 3) винесення рішення про відповідність Конституції цілей або діяльності політичних партій (ч. 4 ст. 188 Конституції); 4) вирішення питання про встановлення наявності перешкод у здійсненні президентом республіки його повноважень (ч. 1 ст. 131 Конституції).

У Республіці Польща Конституційний трибунал вирішує спори виключно між центральними конституційними органами держави. Питання, що вирішуються Конституційним трибуналом у процесі спору, мають конституційний характер, тобто стосуються конституційного обсягу компетенції органу влади, а не того, що є предметом чинного законодавства. Подруге, виключно в процесі вирішення спору про компетенцію між центральними конституційними органами держави Конституційний трибунал здійснює правосуддя, свідченням чого є: а) наявність сторін [два (або більше) центральні конституційні органи держави]; б) наявність принципу змагальності (кожна зі сторін визнає себе компетентною або некомпетентною; як наслідок, кожна зі сторін обстоює свою точку зору); в) наявність юрисдикційної процедури (вирішення цього спору шляхом звернення до спеціалізованого органу конституційної юрисдикції, а отже, спір вирішується в конституційному провадженні). Нарешті, Республіка Польща, наділивши Конституційний трибунал вказаною компетенцією, забезпечила розподіл повноважень між органами влади для єдиного конституційного балансу.

Що стосується рішення про неконституційність окремих положень закону, то якщо Конституційний трибунал не вирішить, що «окремі положення нерозривно пов'язані з цілим законом», президент наділений альтернативою: або підписати закон, пропустивши положення, визнані Конституційним трибуналом як неконституційні, або направити такий закон

Сейму на доопрацювання з метою усунення невідповідностей. Якщо Конституційний трибунал вирішить, що «окремі положення нерозривно пов'язані з цілим законом», закон не може бути підписаний президентом Республіки. Конституція Республіки Польща та закон про Конституційний трибунал не передбачили у своїх положеннях строків для проведення попереднього конституційного контролю. Як зазначає Л. Гарлицький, на практиці для цього потрібно кілька місяців. Тільки щодо бюджетного закону рішення має бути винесене протягом двох місяців (ч. 2 ст. 224 Конституції). Польський досвід у цьому аспекті заслуговує на увагу, оскільки закріплення в Конституції Франції положення про те, що Конституційна рада Франції в рамках процедури попереднього конституційного контролю має вирішити справу по суті впродовж місяця, породжує у французькій державноправовій думці певні нарікання, суть яких полягає в тому, що такий короткий строк призводить до ситуації, за якої попередній контроль стає поверховим і не може забезпечити зважену оцінку конституційності нормативного акта.

Коло суб'єктів, правомочних ініціювати проведення наступного контролю, є відносно широким. Ініціатива може проявлятися у двох формах: абстрактній та конкретній. Водночас Конституційний трибунал не може здійснювати конституційний контроль із власної ініціативи, як це було передбачено законом про Конституційний трибунал 1985 р. Правом звернення з ініціативою про порушення провадження в порядку абстрактного контролю наділено ряд суб'єктів, однак різною мірою. Це пов'язано з тим, що закон про Конституційний трибунал 1997 р., як і попередній закон 1985 р., розмежовує так звану загальну та спеціальну ініціативи.

Загальна ініціатива дає можливість опротестувати конституційність будь-якого нормативного акта, незалежно від того, чи стосується його змісту сфера діяльності ініціатора. Право звернення з таким запитом мають: Президент Республіки Польща, маршалок Сейму, маршалок сенату, голова Ради міністрів, 50 послів (депутатів),

30 сенаторів, перший голова Верховного суду, голова Верховного суду, голова Верховного адміністративного суду, генеральний прокурор, голова Верховної палати контролю, речник громадянських прав. Спеціальна ініціатива дає змогу опротестувати тільки ті нормативні акти, зміст яких стосується питань, що перебувають у межах сфери діяльності заявника. Так, до Конституційного трибуналу може звернутися Всепольська рада юстиції з поданням щодо відповідності Конституції нормативних актів у тих межах, в яких вони стосуються незалежності судів і суддів (ч. 2 ст. 186 Конституції). Закон 1985 р. передбачав можливість порушення провадження в Конституційному трибуналі в порядку процедури абстрактного конституційного контролю тільки до сплину п'яти років із дня опублікування акта, що підлягає контролю.

Нині такого обмеження не існує й заявник має право оскаржити будь-який із чинних нормативних актів. Заявник може відмовитися від свого звернення. Якщо він це зробить до початку процедури розгляду, трибунал зобов'язаний погодитися з його рішенням (ч. 2 ст. 31 Закону про Конституційний трибунал). Відмова від звернення після початку засідання не тягне за собою обов'язкових наслідків для трибуналу, який може продовжувати провадження. У своїй оцінці Конституційний трибунал обмежується рамками звернення (ст. 66 Закону). Якщо після направлення звернення заявник утратив свій статус, а звернення не було розглянуте трибуналом, воно залишається без розгляду. Конкретна ініціатива може набирати форму так званих правових питань.

Контроль за конституційністю законів належить до виключної компетенції Конституційного трибуналу. Інші суди не можуть самостійно вирішувати питання про конституційність законів. Однак якщо в них виникають сумніви щодо відповідності нормативного акта Конституції, ратифікованим міжнародним договорам чи закону, вони можуть стати ініціаторами порушення провадження в Конституційному трибуналі. Цей інститут у польській науці конституційного права

дістав назву «інституту правового питання». Звернення з правовим питанням – це право, а не обов'язок суддів. Що стосується правових наслідків рішень Конституційного трибуналу в сфері захисту прав людини, то рішення є загальнообов'язковим та остаточним; підлягає оприлюдненню в урядовому органі, в якому нормативний акт був оприлюднений (якщо акт не був оприлюднений, рішення оприлюднюється в Офіційному віснику Республіки Польща *Monitor Polski*); рішення набирає чинності з дня оприлюднення, проте Конституційний Трибунал може встановити інший строк втрати чинності нормативним актом, який не може бути довшим за 18 місяців, коли йдеться про закон, і за 12 місяців, коли йдеться про інший нормативний акт [6, с. 7].

Нарешті, досить важливим є питання компетенції конституційних судів щодо офіційного тлумачення норм конституції, але вона в різних країнах може бути обмежена тим чи іншим колом питань. Так, наприклад, Федеральний конституційний суд Німеччини вирішує справи щодо тлумачення Основного закону у зв'язку зі спорами про обсяг прав і обов'язків, зокрема якогось вищого федерального органу. Конституційний суд Словаччини в спірних випадках надає офіційне тлумачення норм Конституції та конституційних законів; в Україні – Конституції та законів у разі практичної потреби в з'ясуванні чи роз'ясненні офіційної інтерпретації їхніх положень за наявності неоднозначного застосування положень Конституції та законів України судами, іншими органами державної влади, якщо це може призвести чи призвело до порушення конституційних прав і свобод [7].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що конституційні суди належать до високоінтелектуальної професійної судової влади, покликані здійснювати виключно формально-юридичну функцію, а саме: забезпечувати верховенство конституції й утверджувати ієрархію правових норм на чолі з Основним законом як фундаменту правової системи. Беззаперечним є факт, що нині зазначені органи відіграють значну роль у забезпеченні функціонування нової ціннісно

орієнтованої системи понять і уявлень про верховенство права, головна мета якої полягає в утвердженні суверенного права народу та дотриманні державою свободи особи, однак дослідження відповідності конституції законів, міжнародних договорів та інших нормативних актів було й залишається головною функцією спеціалізованого органу конституційної юрисдикції тієї чи іншої країни.

Джерела

1. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; [за заг. ред. В. О. Ріяки]. – [2е вид., допов. і перероб.]. – Київ: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
 2. Конституція України : Закон України № 254к/96ВР від 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними згідно із законами № 2222IV від 8 грудня 2004 р., № 2952VI від 1 лютого 2011 р., № 586VII від 19 вересня 2013 р., № 742-VII від 21 лютого 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. – Назва з екрана.
 3. Шевчук Л. В. Судові системи України та Австрії: порівняльна характеристика / Л. В. Шевчук // Вісн. Юрид. ін-ту Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. – 2008. – № 5. – С. 140–143.
 4. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://disser.com.ua/content/352122.html>. – Назва з екрана.
 5. Гультай М. М. Процедура приймання та розгляду конституційної скарги Федеральним Конституційним Судом Німеччини: до питання про запозичення досвіду / М. М. Гультай // Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – № 22. – С. 26–41.
 6. Маринів І. І. Конституційний контроль у Республіці Польща : монографія / І. І. Маринів. – Харків : Право, 2013. – 160 с.
 7. Пілюк С. В. Значення офіційного тлумачення Конституції та законів у механізмі правового регулювання : монографія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/handle/123456789/5271>. – Назва з екрана.
 8. Оніщук М. В. Модернізація конституційної юстиції: шляхи удосконалення : монографія / М. В. Оніщук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2013. – № 2. – С. 84–88.
- (Виче (<http://www.viche.info/journal/4734>). – 2015. – № 10. – трав.).**

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент України П. Порошенко заявив, що не допустить проведення референдуму з питанням від'єднання Донбасу. Про це він сказав на прес-конференції, передає кореспондент УНН.

«Питання щодо від'єднання Донбасу – це провокація. І я як Президент, як Верховний головнокомандувач, як гарант Конституції є гарантом територіальної цілісності України. І ніколи не допущу проведення референдуму з питанням від'єднання Донбасу», – наголосив глава держави.

«А ось щодо режиму місцевого самоврядування, якщо це буде потребувати конституційних змін, є відповідна конституційна процедура, яка включає і референдум. І тут я, як гарант Конституції, забезпечу вільне волевиявлення громадян. Щоби всі українці мали можливість висловитися як вони бачать майбутнє Донбасу, але обов'язково у складі України», – резюмував він (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1471063-p-poroshenko-ya-ne-dopuschu-provedennya-referendumu-schodo-vidyednannya-donbasu-dopovnenno>)). – 2015. – 5.06).

Комісар Європейського Союзу з питань розширення та політики добросусідства Й. Хан заявив, що децентралізація має важливе значення для процвітання України. Про це комісар ЄС повідомив у своєму мікроблозі у Twitter, передає УНН.

«Децентралізація має важливе значення для процвітання України, оскільки регіони заохочуються розвивати свій власний потенціал», – зазначив Й. Хан. Також він додав, що Верховна Рада є ключовим двигуном для реформ (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1474612-detsentralizatsiya-maye-vazhlive-znachennya-dlya-protsvitannya-ukrayini-komisar-yes>)). – 2015. – 18.06).

Експерти визнали, що присутність суддів у експертній комісії з питання судової реформи сильно гальмує справу. Про це в ефірі 5 каналу

заявила заступник Голови Верховної Ради О. Сироїд, передає кореспондент УНН.

«Конституційна Комісія має працювати у складі трьох груп. Я беру участь у роботі двох груп. Одна з груп працює дуже активно, і основні положення були обговорені. Деякі речі є критичні. Так, багато експертів визнали, що присутність суддів у експертній комісії сильно гальмує справу. Судді зацікавлені зберегти існуючий справ речей. Суддів треба послухати, вислухати дуже уважно, але ключові документи готувати без них. Це може зіграти не дуже добру роль при фіналізації тексту», – вважає вона.

За її словами, справа передачі до Президента тексту єдиного проекту реформ у судовій сфері та інших поправок до Конституції може затягнутися через те, що всі пропозиції треба звести в один документ (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1473810-suddi-galmuyut-robotu-ekspertnoyi-grupi-schodo-sudovoyi-reformi-o-siroyid>)). – 2015. – 16.06).

Заместитель Председателя Верховной Рады О. Сыроид сомневается, что парламенту удастся осуществить конституционную реформу до проведения местных выборов. Об этом она сказала в эфире телеканала ICTV.

«Начав конституционную реформу, начал процесс конституционных изменений, мы все надеялись и до сих пор надеемся, что удастся принять изменения в Конституцию, особенно касающиеся децентрализации, до местных выборов... Но сегодня мы видим процесс, который у меня вызывает сомнения, что мы сможем эти изменения принять», – сказала О. Сыроид.

В частности, она подчеркнула, что заседания рабочей группы, которая занимается разработкой изменений в части судебной системы, проходят еженедельно, однако по-другому организована работа той группы, которая занимается децентрализацией. «Та часть конституционной реформы, которая касается децентрализации, сегодня зашла “под ковер”, и, к сожалению, даже я как член

Конституционной Комиссии не могу получить доступ к тому документу, который готовится», – сказала зампредседателя ВР.

На уточняющий вопрос о том, кто является человеком, препятствующим разработке законопроекта о внесении изменений в Конституцию, вице-спикер ответила, что заседание Конституционной Комиссии как коллегиального органа может состояться лишь в случае ее собрания Председателем (спикером парламента В. Гройсманом).

При этом на уточнение журналиста, является ли именно В. Гройсман блокирующим разработку законопроекта, О. Сыроид ответила, что не может так сказать (*Vlasti.net* (<http://vlasti.net/news/219145>)). – 2015. – 9.06).

Можливості законодавчого вдосконалення судової системи вже вичерпані, тому виникає потреба змінити Конституцію. Про це в ефірі 5 каналу сказав экс-міністр юстиції М. Онищук, передає УНН.

Він зазначив, що першим кроком у реформування судової системи було ухвалення закону, яким політична влада віддала право призначати голів судів і заступників судів. «Закон про забезпечення права на справедливий суд дуже багато заклав корисного, що варто зробити, але можливості законодавчого вдосконалення правосуддя вже вичерпані. Тому виникає потреба змінити Конституцію, оскільки найважливіші питання правосуддя врегульовані Конституцією», – сказав экс-урядовець.

Він зазначив, що такими питання, зокрема, є те, як формується Вища рада юстиції, хто призначає/звільняє суддів, які підстави для звільнення судді, який віковий ценз для судді. «Не змінивши ці норми, ми досягнемо лише часткового ефекту», – наголосив М. Онищук.

Нагадаємо, в Україні планується втілити 62 реформи. З них пріоритетними визначені вісім реформ і дві програми. Визначено 25 ключових показників успішності розвитку країни.

Першочерговими визначені реформа системи національної безпеки й оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова й реформа правоохоронної системи,

децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція й розвиток підприємництва, реформа системи охорони здоров'я та податкова реформа (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1468831-mozhливosti-zakonodavchogo-vdoskonalennya-pravosuddya-vzhe-vicherpani-vinikaye-potreba-zminiti-konstitutsiyu-m-onischuk>)). – 2015. – 28.05).

Прем'єр-міністр А. Яценюк переконаний, що потрібно проводити політичну децентралізацію, а для цього прийняти нову Конституцію. Про це він заявив, відкриваючи засідання Кабінету Міністрів.

«Крім економічної децентралізації, треба проводити і політичну. В рамках цього парламент зобов'язаний прийняти нову Конституцію країни», – сказав він. За його словами, таку Конституцію має схвалити народ України. «І така Конституція повинна бути акцептована народом України. Тобто люди повинні сказати своє “так” цій Конституції», – заявив А. Яценюк.

Він наголосив, що ця Конституції повинна передбачати, «щоб із цих пагорбів у Києві позабирати частину повноважень влади і віддати вниз на місця, щоб країна краще розвивалася».

За його словами, централізація влади ні до чого доброго ніколи не приводила... «У нас уже є приклад, коли Янукович хотів централізувати владу через незаконні зміни до Конституції. Уже немає ні Януковича, ні тієї Конституції, яку він хотів закріпити за собою, тільки прізвище своє забув туди записати», – сказав Прем'єр (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/4/7070152>)). – 2015. – 4.06).

У проекті змін до Конституції щодо децентралізації, наданому профільній робочій групі, закладено посилення влади не місцевих рад, а Президента. Про це на своїй сторінці у Facebook написала вице-спікер Верховної Ради О. Сироїд.

Зокрема, за її словами, передбачається:

– надання права Президенту достроково припиняти повноваження виборних місцевих органів влади (мерів, міських, районних,

обласних рад) з можливістю призначення прямого президентського правління через спеціального уповноваженого терміном на один рік;

– збереження старої системи подвійного підпорядкування – представником держави (префектом) на місцях буде особа, яка призначається Президентом за поданням уряду, але може бути звільнена на розсуд глави держави;

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

О. Сироїд додала, що розуміє необхідність контролю за місцевою владою під час війни для уникнення проявів сепаратизму, але такі повноваження Президента можна прописувати хіба що в перехідних положеннях, але не в тілі Конституції. «Потрібно усвідомлювати, що під такий спокусливий і нічим необмежений обсяг повноважень обов'язково знайдуться нові “януковичі”, яким для повної узурпації влади навіть напружуватися не доведеться», – написала віце-спікер.

На її думку, якщо б В. Янукович мав такі повноваження під час подій минулої зими в Києві, він просто розпустив би місцеві ради, які підтримали Майдан.

О. Сироїд також зазначила, що робоча група з децентралізації Конституційної Комісії після двох засідань уже більше місяця не збиралася, а запропонований текст, за словами голови комісії, підготував невідомий «секретаріат групи». «Хто формував такий “секретаріат”, хто були члени цього “секретаріату” і коли та як він працював, не відомо. Припускаю, що така таємничість у підготовці обумовлена змістом запропонованих змін. Адже під благородною ідеєю децентралізації владних повноважень та посилення ролі громад приховано дещо інше – спокуса надмірної влади, вважає віце-спікер (*Gazeta* (http://gazeta.ua/articles/politics/_u-novij-konstituciyi-hochut-posiliti-vladu-prezidenta-siroid/632457). – 2015. – 18.06).

Оприлюднений проект висновків Венеціанської комісії українського Закону «Про очищення влади» (люстрацію) є

розгромним і містить прямі вказівки на відсутність роботи й невиконання обіцянок з боку українського уряду. Таку думку висловив голова Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури України В. Загарія. Про це УНН повідомляє з посиланням на інтернет-видання «Коментарі».

«Висновки розгромні. Для уряду це – вирок. І, на жаль, це вирок всьому набору інструментів люстрації», – підкреслив він.

За словами В. Загарія, у тезах проекту описані порушення основних норм Конституції, прийнятих у Європі норм термінів дії та сфери застосування законів. «Таке не виправити косметично. Відкритим текстом говориться, що Закон потрібно змінювати, що в такому вигляді він не відповідає ані принципам Європейської хартії, ні нормам Європейського співтовариства... Дуже системно розкритикували. Очевидно, що іншого варіанта, крім глибокої переробки Закону, немає», – заявив юрист.

Основним винуватцем такої різкої реакції Венеціанської комісії В. Загарія вважає представників уряду, які, по-суті, обдурили шановну європейську інституцію, про що прямо написано в проекті резолюції. «З висновків видно, що рекомендації, які дала Венкомісія півроку тому і уряд клятвено пообіцяв виконати, просто не прийняті до уваги. Просто йде глобальний злив! Хоча звичайна, правильна, системна робота могла привести лише до доопрацювання законів. Наскільки я розумію, представники Мін'юсту не вважали за потрібне провести таку роботу, їм було просто не до цього», – обурився глава ВККА. Підкресливши, що така бездіяльність українських чиновників може призвести до зриву співпраці з Венкомісією.

На думку голови Вищої кваліфікаційної комісії адвокатури України, сьогодні влада повинна прислухатися до висновків комісії, які є глибокими й системними, та почати, нарешті, роботу. В іншому випадку, сам закон про люстрацію може перетворитися на фікцію.

«Потрібно просто засукати рукави і почати працювати. Ми вже бачимо масу прикладів, як звільнені за люстрацією чиновники

поновлюються через суди. Це не складно, коли закон суперечить базовим нормам і Конституції. Якщо так піде і далі, закон перетвориться на посміховисько. А репутація і авторитет влади будуть стрімко падати», – спрогнозував юрист (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1472956-proekt-venkomisiyi-za-zakonom-pro-lyustratsiyu-viglyadaye-yak-virok-roboti-ukrayinskogo-uryadu-v-zagariya>)). – 2015. – 12.06).

Федерализация станет путем к распаду Украины. Об этом второй Президент Украины Л. Кучма сказал в интервью телеканалу «Беларусь-1», сообщает УНН.

«Я считаю однозначно, что федерализация для Украины – путь к распаду Украины. Давайте посмотрим на историю. Ни одно федеративное устройство практически не образовывалось сверху вниз. Все снизу, когда люди чувствовали, что нужно объединиться в федерации, а не взять и расчленить Украину. По какому такому принципу?» – сказал он.

Также Л. Кучма выразил убеждение, что децентрализация должна касаться всех областей. «Мы сегодня говорим о децентрализации. Это, безусловно, должно касаться всех областей. Мы говорим о том, что больше автономии нужно давать регионам. Это абсолютно правильно», – добавил он (*Хвиля* (<http://hvylya.net/news/digest/federalizatsiya-privedet-ukrainu-k-raspadu-kuchma.html>)). – 2015. – 22.06).

Всеукраїнська рада церков і релігійних організацій вважає за необхідне закріпити таємницю сповіді в змінах до Конституції. Про це на брифінгу заявив митрофорний протоієрей Української греко-католицької церкви О. Петрів, повідомляють «Українські новини».

«У ст. 31, де мова йде про таємницю, пропонується додати таємницю сповіді», – сказав він. О. Петрів уточнив, що в змінах має бути прописана неможливість порушення таємниці сповіді за жодних обставин.

За його словами, на сьогодні в законодавстві вже юридично визначено поняття таємниці

сповіді, але, зважаючи на його важливість, цю норму необхідно внести й до Конституції.

Також протоієрей зазначив, що Рада церков виступає за збереження норми про відповідальність перед Богом у Преамбулі до Конституції (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/15/7071281>)). – 2015. – 15.06).

Перший заступник Голови Верховної Ради А. Парубій запевняє, що конституційну реформу та децентралізацію завершать до місцевих виборів, запланованих на 26 жовтня. Про це він розповів учасникам міжпарламентського засідання Україна – НАТО.

За словами А. Парубія, конституційні зміни передбачають, зокрема, внесення правок до ряду інших законів, чим на сьогодні й займається Конституційна Комісія. «Більшість із цих законів ми плануємо прийняти в найближчі тижні. Також ми плануємо, що наприкінці цього місяця – на початку наступного ми ухвалимо зміни до Конституції, щоб спрямувати їх до КС», – сказав перший віце-спікер.

За словами А. Парубія, представники місцевих громад на виборах 26 жовтня поточного року мають обиратися вже «під нові повноваження», бо завершення реформи пізніше призведе до дострокових місцевих виборів. «Тому наша амбітна ціль полягає в тому, щоб до жовтня провести конституційну реформу та реформу децентралізації», – заявив А. Парубій.

Раніше експерти висловлювали думку про те, що завершити конституційну реформу до місцевих виборів восени 2015 р. майже неможливо (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/8/7070563>)). – 2015. – 8.06).

На Прикарпатті відбулося громадське обговорення реформування Конституції України. За круглим столом провідними юристами держави було висвітлено ряд бажаних змін і новинок у сфері права людини.

Суспільство розвивається, а з ним і розширюються права та обов'язки громадян, які потребують узаконення. Тому реформування

головного державного документа на сьогодні є дуже важливим. Особливо тієї галузі, що відповідає за права людини.

Нова Конституція України ґрунтуватиметься не лише на думці провідних фахівців, а й усіх бажаючих долучитися до творення нового державного документа. Для цього регіональне обговорення Конституції відбуватиметься в кілька етапів. Серед головних питань порядку денного член Конституційної Комісії О. Марцеляк виділив ті, що стосуються механізмів охорони й захисту прав і свобод людини. Також він озвучив основні проблеми діючої Конституції.

Професор міжнародного права В. Буткевич зосередив увагу всіх присутніх на основних засадах закону, де гідність людини на першому місці та логічному викладенню прав, спираючись на те, що правильно сформована та впорядкована Конституція буде ефективною (*Галичина* (<http://galtv.if.ua/news/view/2015/06/09/6440>). – 2015. – 9.06).

26 травня 2015 р. в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України відбувся круглий стіл на тему: «Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів».

Метою проведення заходу було вироблення нових концептуальних підходів до осмислення регіональної політики України, особливостей територіальної організації держави в умовах децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування в контексті європейської інтеграції, використання досвіду європейських країн щодо здійснення децентралізації й деконцентрації влади, а також пошук оптимальної моделі для України, розробка рекомендацій для органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення конституційної й децентралізаційної реформ.

У роботі круглого столу взяв участь віцепрезидент НАН України академік С. Пирожков. У своєму виступі він відзначив надзвичайну актуальність проблеми децентралізації влади в Україні, формування євроорієнтованої регіональної політики, утвердження самоврядних засад у системі керування

суспільними процесами, становлення дієвого місцевого самоврядування. На думку С. Пирожкова, проведення конференцій, круглих столів за участі народних депутатів, міністрів, представників органів місцевого самоврядування, громадських організацій сприяє виробленню оптимальних підходів до здійснення реформ в Україні.

Директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України академік Ю. С. Шемшученко зазначив, що реальне місцеве самоврядування передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності у вирішенні питань місцевого значення, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому. Лише просування у розв'язанні цих проблем дасть змогу говорити про утвердження демократичної системи організації влади на місцях, без якої неможлива побудова громадянського суспільства та правової держави в Україні. На його думку, проблема ефективного функціонування органів публічної влади та управління в Україні не може бути розв'язаною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування.

Заступник міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Негода, народний депутат України А. Матвієнко, доктор юридичних наук, професор М. Баймуратов свої виступи присвятили проблемам територіальної організації держави, реформування місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади, закріплення статусу територіальних громад у змінах до Конституції України.

Доктор політичних наук, професор І. Кресіна акцентувала увагу на впливі децентралізації на ефективність публічної влади; на основі аналізу зарубіжного досвіду довела, що децентралізована влада сприяє участі громадян в керуванні державою, є більш відповідальною і швидше відгукується на потреби громадян, може знайти найбільш прийнятний для них розв'язок проблем, створює умови для формування нової еліти,

є противагою авторитарній державі, дає змогу проводити експерименти з новими структурами й запровадженням нових політик, найбільш ефективно надає послуги на місцевому рівні; створює відчуття місця та спільноти, є елементом громадянського суспільства чи мостом, який поєднує громадянське суспільство з центром публічного управління.

Питання запровадження децентралізації у сфері освіти були розглянуті у виступі ректора Київського університету права НАН України професора Ю. Бошицького.

Також під час засідання круглого столу виступили доктор юридичних наук С. Прилуцький, доктор наук державного управління, професор І. Грицяк, доктор юридичних наук, професор О. Скрипнюк, доктор юридичних наук, професор С. Стеценко, доктор юридичних наук, професор О. Андрійко, доктор юридичних наук, професор О. Батанов, кандидат політичних наук О. Стойко, доктор політичних наук, професор Л. Лойко. Їхні доповіді стосувалися питань децентралізації різних гілок влади в Україні, пошуку оптимальної форми державного устрою України (децентралізований чи регіоналізований унітаризм), забезпечення стабільності конституційного ладу в Україні під час децентралізації, удосконалення законодавства про статус територіальних громад в Україні, регіональної політики України.

Жвава дискусія продемонструвала неабиякий інтерес науковців і практиків до проблем децентралізації в різних сферах суспільного життя України, регіональної політики, утвердження демократії, забезпечення стабільності та реформування політичної системи. Тому видання збірника за матеріалами круглого столу значною мірою сприятиме задоволенню такого інтересу й практичній реалізації конституційної та децентралізаційної реформ в Україні. Збірник буде надруковано в липні 2015 р. (*Портал Національної академії наук України* (http://www.nas.gov.ua/text/pdf/News/Kruglyi_stil_Koretskogo.pdf). – 2015. – 27.05).

То, что сегодня предлагает власть, – это не децентрализация, а очковтирательство. Об этом заявил оппозиционный «премьер-министр» Б. Колесников во время заседания оппозиционного правительства в Киеве во вторник, 16 июня.

«Что касается реформы местного самоуправления: впервые с 1864 г. (с земской реформы Александра Второго) власть хочет, чтобы в соответствии с их редакцией новой Конституции руководитель государства получил право увольнять избранных народом председателей районных советов и распускать их», – подчеркнул он.

Б. Колесников добавил, что предложенный властью вариант децентрализации лишает местные органы самоуправления реальных полномочий на местах. «То, что сегодня предлагает власть – это не децентрализация, пока не будет предусмотрено реальных полномочий для местных советов. Это очковтирательство. Что будет делать глава “повита”? Он будет думать о том, как бы его Президент не уволил. Он не будет думать о развитии района, о жизни людей на местах. А где-то в областном “повите” еще будет сидеть человек из Администрации и писать, кто плохой, а кто хороший, – отметил Б. Колесников. – У нас есть свой вариант Конституции, который вскоре мы обязательно презентуем. Там предусмотрена полная децентрализация власти. Также и я лично, и наше правительство против особых статусов. Особый статус должен быть у 25 областей. Если Донбассу это нужно в первую очередь, чтобы закончить войну, значит это должно быть сделано в первую очередь. Но все должны быть равны» (*Городской дозор* (<http://dozor.kharkov.ua/news/authority/1163132.html>). – 2015. – 16.06).

Нинішня система влади, коли реальні повноваження практично порівну розділені між Президентом і Прем'єром, уже довела свою неспроможність у 2005–2009 рр. Про це заявив экс-перший віце-прем'єр України С. Арбузов у Facebook, передає УНН.

Він також зазначив, що Президент України в останньому своєму виступі змушений був

виправдовуватися не тільки за свої помилки, а й за помилки всіх представників нинішньої влади: «Мені здається, що рік президентства П. Порошенка переконливо показав – повернення до Конституції 2004 р. було помилкою. Коли на Майдані опозиція лобювала цю ідею, там зовсім не думали про побудову ефективної системи влади. Мета була куди більш прозаїчна – обмежити повноваження Президента В. Януковича...».

За його словами, відповідальність за ситуацію в країні повинен нести хтось один. «Прийшов час тих реформ, про які так люблять говорити наші опоненти. Очевидно, що повернення до Конституції 1996 р. зараз неможливе. Перш за все з політичних причин – політики не посміють зізнатися виборцям у тому, що вони були неправі і що правий був настільки нелюбимий ними Янукович. Тим не менше, вихід є. У країні розробляється нова Конституція. І буде правильно, якщо зміни, закладені в неї, не обмежаться децентралізацією, а й перерозподілять повноваження між гілками влади. Нести відповідальність за ситуацію в країні повинен хтось один. І ця ж людина повинна мати реальні повноваження формувати власну команду і діяти ефективно. Буде це Прем'єр чи Президент – не важливо. Важливо те, що Україна повинна, нарешті, покінчити з двовладдям. Історія вже двічі довела, що від політичного балагана виграють лише політики-невдахи, але програє країна. Час прислухатися до її уроків», – резюмував С. Арбузов (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1471603-rik-prezidentstva-p-poroshenko-pokazav-scho-povernennya-do-konstitutsiyi-2004-roku-bulo-pomilkoyu-s-arbuzov>). – 2015. – 8.06).

По мнению В. Медведчука, грядущая конституционная реформа грозит обернуться грандиозной профанацией. Об этом свидетельствуют некоторые ключевые положения проекта изменений в Основной закон, подготовленные Конституционной Комиссией, пишет лидер «Украинского выбора» в своем блоге на сайте движения.

«В Конституции предусматривается возможность предоставлять регионам Украины

“особый статус”. Такое нововведение как первый шаг в направлении полномасштабной реформы государственного устройства, предполагающей отказ от чрезмерной централизации и предоставление больших прав и большей самостоятельности регионам, можно было бы приветствовать. Если бы не одно “но”: речь идет не об изменении существующей системы, а всего лишь о незначительных поправках, которые центральная власть “с барского плеча” готова бросить тому или иному региону, но которые в любой момент может и отобрать», – утверждает В. Медведчук.

Он отметил, что в новом проекте Конституции ни слова нет о предоставлении особого статуса отдельным районам Донбасса, предусмотренного минскими соглашениями. «Похоже, украинские власти рискуют в очередной раз предстать в довольно неприглядном виде как перед собственными гражданами, так и перед зарубежными партнерами. Ведь не секрет, что в последнее время провести реальную, а не декларативную конституционную реформу от официального Киева требуют не только ДНР и ЛНР, но и западные партнеры, а также представители авторитетных зарубежных институций», – отметил общественный деятель.

Со слов В. Медведчука, Верховная Рада Украины рискует не уложиться в установленные сроки рассмотрения конституционных изменений, касающихся децентрализации. «Как пишут СМИ, указанные изменения необходимо принять с соблюдением всех предусмотренных законодательством процедур до завершения второй сессии ВР VIII созыва, то есть до 15 июля. При этом, чтобы успеть получить заключение Венецианской комиссии, необходимо передать ей проект Конституции уже в первых числах июня. А это почти нереально», – прогнозирует лидер «Украинского выбора».

Для того чтобы выйти из глубокого системного кризиса, Украине необходима полная «перезагрузка», добиться которой можно лишь с принятием новой Конституции, уверен В. Медведчук. «Новый Основной закон надо разрабатывать не келейно, на основе закулисных договоренностей и подкованных

маневров – пользы от такого документа будет немного. Сейчас Украине нужна Конституция, отвечающая реалиям сегодняшнего дня, в которой были бы отражены чаяния и интересы всего украинского общества, а не его правящей верхушки. Только в этом наше спасение», – подытожил общественный деятель (*Экономические известия* (http://news.eizvestia.com/news_politics/full/422-ukraine-nuzhna-konstituciya-otrazhayushhaya-interesy-vsego-obshhestva-a-ne-ego-pravyashhej-verhushki-medvedchuk). – 2015. – 2.06).

Конституційний Суд нинішнього складу за визначенням не може працювати ефективно. Про це під час телемарафона «Україна понад усе» на 5 каналі заявив А. Андрушків, керівник комунікаційного напрямку ГІ «Реанімаційний пакет реформ».

«Конституційний Суд – це та структура, в якій призначені люди Януковича, по квоті

Портнова... Чи можуть вони працювати швидко? Ні, не можуть. Чи можуть вони працювати об'єктивно? Ні, не можуть. Саме тому КС так довго працює над простим, здавалося б, рішенням», – каже А. Андрушків.

За його словами, інший бік медалі полягає в тому, що серед правників немає єдиної позиції стосовно зняття недоторканності. Можливо, цього і не треба робити. «Інша справа, що не так вже і потрібно знімати недоторканність із суддів і депутатів. Якщо є доказова база і прокуратура добре робить свою роботу, Регламентний комітет не може не зняти недоторканність. Проблема з Ключевим стосувалася не Регламентного комітету, а тих документів, які підготувала ГПУ і які не трималися купи», – каже експерт (*5 канал* (<http://www.5.ua/polityka/-Konstytutsiinyi-Sud-nyinishnoho-skladu-ne-mozhe-pratsiuvaty-efektyvno--ekspert-84488.html>). – 2015. – 19.06).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

В. Мусіяка, член Конституционной Комиссии, один из авторов текста Конституции Украины, профессор Киево-Могилянской академии

Особый статус Донбасса Конституционная Комиссия сейчас не рассматривает (Интервью)

Впредшествующие две недели президент П. Порошенко несколько раз сообщил, что скоро в Верховную Раду поступят законопроекты о внесении изменений в Конституцию, касающиеся децентрализации.

Проходящие в Украине реформа местного самоуправления и административно-территориальная реформа не имеют ничего общего с требованиями самозванных «республик» на Востоке Украины, уже дважды заявлявших об отправке в Киев своих проектов поправок в украинский Основной закон. То, что мы имеем сегодня, является органичным процессом, начало которому эксперты по вопросам местного самоуправления готовили задолго до войны в Украине.

О том, как ведется работа над подготовкой проектов по внесению изменений в Основной закон, «ОстроВ» поговорил с членом Конституционной Комиссии, одним из авторов Конституции Украины и одним из самых авторитетных в Украине экспертов по конституционному праву В. Мусіякой.

– Виктор Лаврентьевич, есть ли шанс успеть внести в Конституцию изменения, касающиеся децентрализации, до местных выборов?

– Самые необходимые изменения, создающие общинам возможности для развития, можно внести и без изменения Конституции. Впрочем, их уже внесли – изменения в Бюджетный кодекс, благодаря

которым увеличились бюджеты органов местного самоуправления.

Теперь нужно убрать областные и районные администрации и создать вместо них исполнительные комитеты областных и районных советов. Местная администрация – это государственный орган, который фактически узурпирует власть самоуправления.

Президент в своем выступлении сказал, что ожидаются изменения, касающиеся децентрализации. Работают еще две группы, по правам человека и по вопросам правосудия. На первый этап процесса внесения изменений в Конституцию – голосование за отправку предложенных законопроектов на рассмотрение Конституционному Суду и голосование в первом чтении после получения вывода КС – достаточно месяца. Верховная Рада работает до 16 июля, кроме того, сессию можно продлить. В первую неделю сентября можно было бы принять эти законопроекты окончательно. Но парламентские фракции еще должны быть готовы отдать на это 300 голосов.

– *Как рассматривается в этом контексте оккупированная часть Донбасса?*

– Это самый болезненный вопрос, и как его решать, никто точно не знает. Я, например, вообще против того формата, который был предложен минскими соглашениями. Для меня абсолютно ясно, что то, что записано в 11 пункте «Минска-2», неисполнимо. Во-первых, я не смогу согласиться с написанным там, что мы должны до конца года принять новую Конституцию. Я вообще не допускаю разговора о какой-то новой Конституции сейчас, да еще и со специальным статусом отдельных районов двух оккупированных областей. Можно говорить о новой редакции, которую нужно будет еще утвердить на референдуме, когда наступит мир и мы будем точно знать, в каких границах существует наше государство.

Мы не можем согласиться с тем, что нам диктуют. Как можно записать в Конституции, что нельзя досрочно прекращать полномочия действующих там «органов власти»? Даже если они нарушают Конституцию? Везде можно и нужно, потому что иначе развалится государство, а тут – нет? Я уже не говорю о независимых

от центра милиции и судах. И все это должно обеспечиваться из центрального бюджета! При том, что мы, не признав результаты «выборов» на тех территориях, не можем считать авторов этих поправок полномочными представителями этих регионов. А выборы там проводиться не могут, пока не закрыта граница с Россией и не восстановлена юрисдикция Украины. Почему в минских соглашениях не гарантировано участие в выборах всех граждан, выехавших с мест постоянного проживания? Их больше миллиона только в Украине. О них не говорится вообще ничего. А это их конституционное право.

Это все алгоритм: прекратить стрелять – вывести тяжелые вооружения – разоружиться – расформировать войска – закрыть границу. Только потом могут быть выборы.

– *То есть комиссия не рассматривает сейчас эти вопросы.*

– Особый статус она сейчас не рассматривает. Это не представляется возможным. Тем более что, как показали бои за Марьинку, минские соглашения не выполняются в своей основе. И понятно, что ничего в ближайшее время там не решится. Мы не вернем эту территорию, в нормальном состоянии. Я бы, скрепя сердце, объявил эту территорию временно оккупированной, сообщил бы гражданам, проживающим на этой территории, что всем, кто хочет жить под юрисдикцией Украины и готов переехать на свободную территорию, гарантируются средства на обустройство и помощь с работой...

– *Это ведь огромные деньги.*

– А 90 млрд на войну – это не огромные деньги? И ЕС обещал средства на восстановление пострадавших от войны территорий и обустройство беженцев. Пусть это будут временные поселения, но людям дали бы хотя бы возможность жить мирной жизнью, обеспечить безопасность и перспективу детям. А дальше – перекрыть границу.

Я не считаю правильным объявленный Украиной отказ от выполнения международных обязательств в сфере защиты прав человека. Я считаю, что должна быть оговорка о том, что Украина не отказывается от защиты прав

своих граждан в пределах ее юрисдикции. На оккупированной территории у Украины нет возможности обеспечить права своих граждан, но когда человек оттуда приходит на территорию, где действует украинское законодательство, ему обеспечиваются все его права. То же касается Крыма.

– *Предполагается, что будет принята новая редакция Конституции, либо в действующий текст будут постепенно вноситься точечные правки?*

– Большая часть готовящихся изменений касается именно децентрализации.

Я буду возражать против поправок на 22 статью, где сказано, что новые законы не должны уменьшать уже существующий объем прав. Некоторые хотят это убрать, мол, на этом спекулируют. Я считаю, что этого нельзя допустить. Я считаю также, что нужно сократить срок задержания по 29 статье с 72 часов до 48. В статье, которая касается гражданства, нужно четко определить, что гражданин Украины имеет право выйти из гражданства и получить гражданство либо подданство другой страны, но при этом теряет украинское гражданство с момента обретения другого.

– *Это действительно нам нужно? Почему у украинцев не может быть двойного гражданства?*

– Я вас понимаю, но и вы поймите. Наверное, вы, как и я, думаете о безопасности этого государства, которое сейчас разрывают в клочья. Еще сразу после распада Советского Союза я, зная природу России, говорил: представьте, что мы допускаем двойное гражданство. На тот момент у нас как минимум 70–80 % граждан имели бы еще и гражданство России. И рано или поздно сюда пришел бы какой-нибудь Владимир Владимирович защищать граждан России. Поэтому это сейчас опасно.

– *Аналогично с Румынией, Венгрией...*

– Да, и с той стороны тоже. Нам это нужно? У нас для иностранцев и граждан Украины одинаковый правовой режим, первым только нельзя избираться в органы власти и работать на госслужбе.

Еще одна популярная спекуляция – отмена неприкосновенности. Это – дикость и популизм

самого низкого пошиба. Этого нет нигде в цивилизованном мире. Если депутат выступает против политики, которую ведет Президент или Премьер, защищая права граждан, он вступает в конфликт с властью. Я был депутатом-мажоритарщиком, и работать тогда было намного сложнее, чем сейчас, когда депутаты защищены фракциями. Я жил в депутатской гостинице. До 10 вечера работал в комитетах. Допустим, возвращаюсь я в гостиницу, а за мной заходит милиция с парой понятых и находит у меня под матрасом наркотики. То есть от такого депутата, без неприкосновенности, можно очень быстро избавиться.

Какая проблема с неприкосновенностью? Проблема была бы, если бы парламент не давал согласия на представления Генпрокуратуры на привлечение депутатов к уголовной ответственности, и это значило бы, что в Раде образовался клан, прикрывающий «своих». А у нас был только один случай, когда парламент не дал разрешения на снятие неприкосновенности с депутата, – Юлия Владимировна. Всегда дают согласие, если есть обоснование. В рабочей группе не идет речь о том, чтобы полностью лишить иммунитета или индемнитета депутатов или судей.

Стоит внести изменения, которые сделали бы невозможным «кнопкодавство». Там, где написано, что депутат должен голосовать лично, стоит дописать, что в случае голосования за другого депутата есть основания ставить вопрос о лишении его мандата и привлечении к уголовной ответственности.

Системно будут вноситься изменения, касающиеся децентрализации, судебной системы и прав и свобод.

– *Уточните, пожалуйста, кто все-таки останется в регионах как представитель центральной власти – представитель президента или правительственный уполномоченный?*

– Это пока еще вопрос. Я считаю, что президент не должен вмешиваться в функционирование исполнительной власти. Тем более, что П. Порошенко сказал, что он первый президент, который будет не брать на себя полномочия, а делиться полномочиями. Мы ему об этом напомним.

Но главный вопрос тут – какие будут полномочия. Надзор за соблюдением Конституции – это нормально. Но есть еще и другие идеи. Скажем, приостановка действия актов органов местного самоуправления, прекращение полномочий местного совета и проведение внеочередных выборов. При этом представитель центральной власти может управлять территорией до года. Я считаю, что это допустимо только в случае, если действия органов местного самоуправления угрожают целостности или независимости государства.

– *Что будет с бесплатными медициной и образованием?*

– Президент произнес фразу, которая мне не понравилась. Что не может быть бесплатной медицины. Так нельзя. Хотя бы экстренная медицинская помощь должна быть гарантированно бесплатной.

– *Не так давно во Львове выступал Богдан Витвицкий, бывший федеральный прокурор в США, с лекцией о борьбе с коррупцией. И он говорил о том, что коррупция в Украине обеспечивается самим законодательством, в частности, гарантией бесплатных медицины и образования, которые бесплатными реально не являются и не могут быть.*

– Есть нюансы. Но если около 80 % населения живет в нищете, забрать у них право на бесплатное медицинское обслуживание – это цинизм. Повысьте им заработные платы, чтобы они могли за это платить, тогда не будет такого разговора.

– *Вопрос в том, где у этой палки конец, а где начало.*

– И за счет чего обеспечить государственное финансирование. Да, это все досталось нам от Советского Союза. Но если это государство разворовывали 24 года, и оно еще существует и имеет какие-то перспективы... Если вывести из тени те 40–60 % экономики, которые в тени находятся, и прекратить воровать, то бесплатные медицинские услуги можно было бы раздавать направо и налево. Поэтому – решайте проблемы. А если не можете решать – уходите.

Я считаю, что социальный аспект для государства – центральный. Или дайте

людям зарабатывать деньги, или берите на себя социальные обязательства. К тому же огромное количество людей советской эпохи уже не в состоянии заниматься никаким предпринимательством. Дайте им благополучно дожить.

– *Вопрос относительно внеблокового статуса. Конституция ссылается на Акт провозглашения независимости, который ссылается на Декларацию о государственном суверенитете Украины, в котором написано, что Украина объявляет о своем желании быть внеблоковым государством. Как с этим быть?*

– Ну и пусть, это же не норма закона. Известно, когда это писалось, и что это декларация. Будапештский меморандум тоже был декларацией.

– *Мне как раз интересна его юридическая сила.*

– Нет у него юридической силы. Мы поверили, что они джентльмены. Но один из них на нас напал, а двое других с тех пор стоят в стороне и виновато улыбаются: «Мы же не можем с ним воевать. Из-за вас..?». Они же вынуждают нас принимать самые невыгодные условия, чтобы умиротворить агрессора.

– *Какие изменения будут внесены в раздел о судостроительстве?*

– Мы пока не формулировали статьи, а только обсуждали концептуальные вещи. На этой неделе, может быть, приступим к формулированию конкретных статей. Преследуется цель убрать политическую составляющую при формировании судейского корпуса. Предположим, что и назначать, и наказывать, и увольнять судей будет Высший совет юстиции, без внесения каких-либо представлений в Верховную Раду. Возможно, что президенту оставят церемониальную функцию подписания указа о назначении судей на должности, хотя я считаю, что она не нужна.

Есть вопросы, касающиеся структуры судебной власти. Есть высшие специализированные суды и Верховный суд, который после известных событий в 2010 г. убрали из системы правосудия. Есть предложение вернуть ему возможность рассматривать кассации. Будут выделены

какие-то категории дел, по которым он также будет судом кассационной инстанции.

Есть много интересных деталей. Кем формируется Высший совет юстиции? Как исключить политическое влияние на него? Президент тоже участвует в создании этого органа. Я считаю, что его надо бы было оттуда убрать.

Хорошо, что несколько членов Высшего совета юстиции, наконец-то, приняли присягу – генеральный прокурор, министр юстиции. Высший совет юстиции не работал год! За это время не снимали и не назначали новых судей. Профессиональные съезды срывались любыми способами, чтобы не назначить новых представителей в ВСЮ. На съезде адвокатов, как мне рассказывали, одна адвокатесса вышла в президиум и начала сцеживать молоко на его участников. До этого можно было опуститься? Где назначения проходили, решения съездов останавливались решениями судов.

Наша цель состоит в том, чтобы минимизировать влияние на ВСЮ Верховной Рады и президента. Членом ВСЮ является генеральный прокурор, которого назначает президент. Зачем ему назначать туда еще троих человек? Верховная Рада формирует Кабинет Министров – министр юстиции входит в ВСЮ. То есть, и у ВР есть возможность быть

представленной в Высшем совете юстиции и без специальной квоты.

Возможно, из Конституции будет вовсе убран раздел о прокуратуре.

Есть законы, которые желательно было бы принимать не 226, а, скажем, 270 голосами, 3/5 состава парламента. Речь идет не о рядовых законах, а органических для Конституции, развивающих и фундаментально закрепляющих ее положения. Это создавало бы барьер для частых изменений таких законов. Об этом все забыли, но в Конституции есть уже такие положения – закон о гербе, гимне, флаге принимается 2/3 от состава парламента, там так и написано.

– *Зачем убирать раздел о прокуратуре?*

– И Венецианская комиссия, и разные европейские структуры говорили нам о том, что статус прокуратуры нужно урегулировать. Для нас важно, чтобы был орган, который будет заниматься государственным обвинением, может быть, осуществлять надзор над следствием. Пусть это будет орган в судебной системе. Может не быть даже названия прокурор – «обвинитель». С этим важно разобраться, потому что прокуратура была раньше карательным органом (*«ОстроВ»* (<http://www.ostro.org/general/politics/articles/473108/>). – 2015. – 18.06).

В. Нимченко, член Конституционной Комиссии

Новая гибридная Конституция вводит диктатуру П. Порошенко

(Интервью)

О том, какие подводные камни можно встретить в новой редакции Конституции, РИА «Новости» Украина рассказал член Конституционной Комиссии В. Нимченко.

– *Одна из претензий к обсуждению проекта изменений в основной закон страны – его недостаточная публичность. Общество, которого в первую очередь касаются эти поправки, оказалось отрезано от всех обсуждений, попросту находится в неведении. Уверен, что и принимать этот сомнительный*

документ будут без участия народа – под покровом ночи тихонько проголосуют силами коалиции. Не совсем ясно и отсутствие взаимосвязи с реформой избирательных процедур и избирательных законов. На рассмотрение Верховной Рады были вынесены четыре законопроекта о местных выборах, из которых в итоге был утвержден один. Параллельно с этим идет наработка поправок в Конституцию, которые предусматривают изменение территориальной системы в целом. Лично мне непонятно, как можно готовиться

к выборам и при этом не учитывать закладываемых в основной закон изменений.

Что настораживает вас, как члена Конституционной Комиссии в проекте изменений к основному закону страны?

– Можно смело назвать этот документ гибридным проектом гибридной Конституции. Например, точно меняется второй раздел («Права, свободы и обязанности человека и гражданина». – Прим. ред.) и все сделано таким образом, чтобы не менять разделы «Основные положения», «Выборы и референдум» и «Внесение изменений в Конституцию Украины». Ведь изменение любой статьи этих разделов требует согласие народа и проведения референдума. Там, где это согласие не требуется, творцы новой редакции намерено ищут механизмы внедрения чего-то своего.

– Разговоры о внесении изменений в Конституцию изначально были спровоцированы непростой ситуацией на востоке страны. Что новый документ изменит по части децентрализации?

– О децентрализации действительно говорилось очень много, в обиход вошли даже такие термины как «абсолютная», «широкая» децентрализации. Но по факту этого нет. Зато имеются такие нормы, которые предоставляют президенту право приостанавливать действие полномочий вплоть до главы сельского совета. Более того, глава государства получает право назначать здесь своего человека – ставленник президента будет временно управлять всей территорией.

– О какой же тогда децентрализации можно вести речь?

– Сложно сказать. Здесь мы, скорее, можем говорить об абсолютизации под президента систем децентрализованных структур. Не менее странным является и вопрос с госадминистрациями. Много говорят о том, что при условии децентрализации нужно расширить полномочия и отдать центр власти территориальным громадам. Вместе с этим предлагается ввести должность «префекта», который будет нести персональную ответственность перед президентом и подчиняться премьер-министру. Если говорить простыми словами, то согласно новой редакции Конституции перфект – надзиратель, который будет наблюдать

за тем, как на местах исполняется основной закон и в случае чего докладывать об этом высшим чинам. Деятельность того или иного совета на местах может быть приостановлена только потому, что префекта что-то не устроит. В связке «префект – Президент – роспуск органов самоуправления» уже закладывается бомба замедленного действия, которая будет использоваться для абсолютизации власти вплоть до диктатуры.

– Предусматривает ли проект изменений в Конституцию расширение, или наоборот сужение прав и свобод граждан?

– Могу сказать, что по новой редакции существенно страдают такие основоположные права как экономическое право и право на землю. Действующая Конституция говорит о том, что собственниками земли и ее ископаемых является исключительно украинский народ. К сожалению, о том, чтобы закрепить землю за народом, в новой редакции ничего не сказано. Фактическим собственником земли остается государство в лице главы администрации, который распоряжается этим ресурсом как захочет. Нужно понимать, что больше всего коррупции у нас наблюдается как раз в сфере земельных отношений и государственных тендеров и распродаж. К сожалению, наболевший вопрос не нашел своего места в проекте изменений и даже не обсуждается в разделе «Права человека». Вместо того чтобы улучшить эту норму, она будет еще больше ухудшена.

– Как это будет реализовано на практике?

– Все просто. Политики, которые сегодня полным ходом реализуют свои властные полномочия, попросту готовят землю к продаже. С нового года, когда закончатся мораторий, Украина станет Венгрией и Чехией, где государство распродало всю землю.

– Какими видите перспективы принятия изменений в основной закон страны?

– Уверен, что к осени, как об этом сейчас говорят, поправки так и не будут приняты. Если же этот документ все-таки утвердят, то он войдет в историю как Гибридная Конституция. По сути, основной закон страны пишется под конкретных политиков (*РИА «Новости. Украина»* (<http://rian.com.ua/interview/20150619/369261291.html>). – 2015. – 19.06).

В. Колюх, канд. політ. наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету ім. Т. Шевченка

Віче: Конституційне DÉJÀ-VU

У зв'язку з утворенням Президентом України Конституційної Комісії із завданням підготовки законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України на прикладі діяльності її попередниці – Конституційної Асамблеї – доводиться недоцільність «всеосяжного реформування» Основного закону України. Обґрунтовується доцільність внесення до Конституції України лише найнеобхідніших змін, передусім щодо децентралізації влади, та визначаються можливі напрями її здійснення.

Ключові слова: Конституційна Комісія, Конституційна Асамблея, конституційна реформа, децентралізація влади.

Президент України П. Порошенко видав Указ «Про Конституційну Комісію» № 119/2015 від 3 березня 2015 р. [1], яким постановив «утворити Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України... з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні» та запропонував «депутатським фракціям (депутатським групам) у Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, вищим спеціалізованим судам, Раді суддів України, асоціаціям органів місцевого самоврядування, Національній академії наук України, Національній академії правових наук України, юридичним вищим навчальним закладам і науковим установам, правничим громадським об'єднанням, відповідним міжнародним організаціям подати до 12 березня 2015 р. пропозиції щодо кандидатур до складу Конституційної Комісії».

Цим же Указом затверджено Положення про Конституційну Комісію, у якому, зокрема, визначено її основні завдання, найважливішими з яких є: «2) напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні» та «4) підготовка за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України». Указом Президента України № 190/2015 від 31 березня 2015 р. «Питання Конституційної Комісії» [2] було затверджено її персональний склад, куди ввійшли, окрім видатних вітчизняних науковців – конституціоналістів, політичних діячів, суддів, також міжнародні експерти з різних міжнародних організацій. Уже 6 квітня 2015 р. Конституційна Комісія провела перше робоче засідання, результатом чого стало утворення робочих груп за трьома напрямками: права людини; реформа правосуддя; організація децентралізації влади та місцевого самоврядування.

Укази Президента України П. Порошенка «Про Конституційну Комісію», «Питання Конституційної Комісії» багато в чому повторюють укази Президента України В. Януковича «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» № 31/2012 від 25 січня 2012 р. [3] та «Про Конституційну Асамблею» № 328/2012 від 17 травня 2012 р. [4], а подекуди відтворюють їх майже дослівно. Так, одним із основних завдань Конституційної Асамблеї також було «5) доопрацювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України» [4].

Діяльність і здобутки Конституційної Асамблеї поки що не стали предметом усебічного наукового аналізу. На нашу думку, ця діяльність може слугувати наочним підтвердженням не тільки недоцільності, а й неможливості

«всеосяжної конституційної реформи» в Україні, рекомендованої Венеціанською комісією в її Висновку про конституційну ситуацію в Україні [5], зробленому у зв'язку з ухваленням Конституційним Судом України рішення про визнання неконституційним (таким, що не відповідає Конституції України) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222IV від 8 грудня 2004 р. [6], яким фактично було скасовано конституційну реформу 2004 р.

Діяльність Конституційної Асамблеї (зазвичай так називаються установчі збори – загальнонаціональний представницький орган, що спеціально скликається для прийняття Конституції чи внесення змін до неї, але аж ніяк не допоміжний орган із розроблення проекту конституційних змін; останній найчастіше називають конституційною комісією) була спрямована саме на «всеосяжне реформування» Конституції України в редакції 1996 р., до якої Основний Закон України було повернуто згідним рішенням Конституційного Суду України.

Згідно з Положенням про Конституційну Асамблею, затвердженим Указом Президента В. Януковича «Про Конституційну Асамблею», вона мала спершу підготувати та схвалити Концепцію внесення змін до Конституції України, а вже потім на основі цієї концепції підготувати законопроект (законопроекти) про внесення змін до Конституції України та попередньо його (їх) схвалити.

Член Конституційної Асамблеї, правознавець М. Мельник зазначає, що текст проекту концепції внесення змін до Конституції України було роздано (надіслано) членам Конституційної Асамблеї до її засідання 21 червня 2013 р., аналізує його і досить критично оцінює: «Проект концепції є вкрай “сирим” документом, який містить велику кількість неоднозначних, незрозумілих, необґрунтованих і хибних положень, що несе в собі істотні ризики для конституційного процесу. Цей документ не дає чіткої уяви про майбутній зміст Основного Закону України. З нього навіть не можна зрозуміти, на що він спрямований – на зміну чинної Конституції чи

на ухвалення нової Конституції. Тому він не може бути покладений в основу конституційної реформи. Якщо конституційну реформу здійснювати на засадах, які визначені проектом концепції, то цього взагалі краще не робити» [7].

Інший член Конституційної Асамблеї – правознавець В. Колісник також дійшов висновку, що «Концепція внесення змін до Конституції України видається незавершеною та містить низку зайвих або ж необґрунтованих положень і пропозицій» [8].

21 червня 2013 р. Конституційна Асамблея на пленарному засіданні проект концепції внесення змін до Конституції України прийняла за основу для подальшого доопрацювання з урахуванням зауважень, рекомендацій, застережень, висловлених на засіданні Конституційної Асамблеї, а також пропозицій, що надійшли від комісій Конституційної Асамблеї, окремих її членів, експертів, громадських організацій і громадян. Робоча група Конституційної Асамблеї за участю провідних експертів і фахівців забезпечила узагальнення пропозицій до Концепції внесення змін до Конституції України й підготувала її доопрацьований текст, який 28 січня 2014 р. був офіційно розміщений разом із проектом пояснювальної записки до проекту концепції на сайті Конституційної Асамблеї для широкого громадського обговорення [9].

Широкого громадського обговорення Концепції внесення змін до Конституції України не відбулося через драматичні події в Україні в лютому 2014 р. та їхні політичні й конституційноправові наслідки. Наш аналіз розробленого Конституційною Асамблеєю проекту цієї концепції дає змогу зробити такі основні висновки.

Поперше. Остаточний текст проекту концепції (розміщений на сайті Конституційної Асамблеї для широкого громадського обговорення) змістовно значно відрізняється від його першопочаткового варіанта (розданого членам Конституційної Асамблеї до її пленарного засідання 21 червня 2013 р.), що говорить про відсутність у членів Конституційної Асамблеї усталених уявлень

щодо того, які саме зміни потрібно вносити до Конституції України.

Подруге. Конституційна Асамблея здійснила тотальний перегляд Конституції України, положень усіх її розділів, у тому числі тих, зміни в яких затверджуються всеукраїнським референдумом (I, III, XIII). Але в цьому не було об'єктивної потреби. Розробляючи концепцію, конкретні члени Конституційної Асамблеї виходили із власних уявлень про проблеми конституційноправового регулювання суспільних відносин і шляхи їхнього розв'язання, а не з об'єктивних потреб реформування Конституції України. При цьому вони оминули увагою найважливіші проблеми (нагадаємо, йдеться про внесення змін до Конституції України в редакції 1996 р.): необхідності обмеження повноважень Президента України, передусім у сфері виконавчої влади; підвищення ролі Кабінету Міністрів України в розробленні та здійсненні державної політики; посилення незалежності Кабінету Міністрів України від Президента України й скасування права Президента припиняти повноваження Прем'єрміністра України та приймати рішення про його відставку; подолання дуалізму виконавчої влади (розподілу повноважень зі здійснення виконавчої влади між Президентом України і Кабінетом Міністрів України); звуження можливостей Президента України щодо впливу на законодавчий процес (шляхом обмеження його права законодавчої ініціативи та права застосовувати вето щодо законів, прийнятих парламентом); децентралізації влади шляхом розмежування функцій державної влади й місцевого самоврядування.

Понад те, як зазначається у проекті пояснювальної записки до проекту концепції внесення змін до Конституції України, «залишилися питання, що потребують подальшого аналізу та стратегування, зокрема щодо: переходу до президентської республіки (про перехід до парламентарної чи хоча б до парламентарнопрезидентської республіки в концепції також не йдеться. – В. К.); доцільності існування інституту Президента України; запровадження двопалатної моделі парламенту;

реформування засад організації та діяльності судової влади, зокрема виборності суддів місцевих судів; переходу до федеративного устрою України. Зазначені питання здебільшого мають політичний характер і повинні бути предметом не лише фахових, а також політичних дискусій». Тобто з найважливіших і найгостріших проблем реформування Конституції України Конституційна Асамблея взагалі не сформулювала власної позиції.

Потретьє, оминувши увагою важливі проблеми реформування Основного Закону, Конституційна Асамблея водночас запропонувала запровадити в Конституції України ряд інститутів, які здебільшого мають декоративний характер і в яких немає жодної потреби: скасувального референдуму за народною ініціативою («народного вето»); дорадчого опитування (плебісциту); народної законодавчої ініціативи; інтерпеляції; конструктивного вотуму недовіри; конституційної скарги.

Зміна правлячих політичних сил в Україні внаслідок масових акцій протесту взимку 2013–2014 рр. та втечі президента В. Януковича з країни в лютому 2014 р., прийняття Верховною Радою Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742VII від 21 лютого 2014 р. [10], яким, зокрема, було відновлено дію Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222IV від 8 грудня 2004 р., тобто поновлено чинність конституційної реформи 2004 р., зробили зайвими не тільки розроблений Конституційною Асамблеєю проект концепції внесення змін до Конституції України, а й саму Конституційну Асамблею. Указом Президента України П. Порошенка «Про ліквідацію Конституційної Асамблеї» № 901/2014 від 1 грудня 2014 р. [11] Конституційна Асамблея була ліквідована.

Укази Президента України П. Порошенка «Про Конституційну Комісію» та президента України В. Януковича «Про Конституційну Асамблею» мають багато спільного не тільки за формою. У них йдеться про реформування Конституції України, а не якогось конституційно-правового інституту (судової влади, місцевого

самоврядування, територіального устрою тощо). Це означає, що Конституційна Комісія може піти шляхом Конституційної Асамблеї і здійснюватиме тотальний (усеосяжний) перегляд Конституції України, в якому немає потреби і який у разі його здійснення може мати непередбачувані негативні наслідки для всієї системи організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні.

Крім того, діяльність утвореної Президентом і при Президентові Конституційної Комісії неминує спрямовуватиметься на розширення обмежених реформою 2004 р. конституційних повноважень Президента України, передусім у сфері виконавчої влади. Прагнення П. Порошенка до такого розширення виразно проявилось в поданому ним до Верховної Ради України законопроекті «Про внесення змін до Конституції України» від 26 червня 2014 р. [12], на що вже зверталася увага [13].

Нагадаємо, що 4 березня 2014 р. Верховна Рада прийняла Постанову № 849VII «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України» [14], якою утворила Тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України у складі 15 народних депутатів на чолі з головою комісії Р. Князевичем та його заступником В. Писаренком. Тимчасова спеціальна комісія була визнана головною з підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. Цього ж разу Конституційну Комісію, яка повинна підготувати законопроект (законопроекти) щодо внесення змін до Конституції України, утворив Президент. Депутатським фракціям (депутатським групам) у Верховній Раді запропоновано подати пропозиції щодо кандидатур до складу Конституційної Комісії, а Голову Верховної Ради призначено її головою, проте питання утворення та діяльності Конституційної Комісії Верховною Радою не обговорювалися.

Після відновлення чинності конституційної реформи 2004 р. Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції

України» № 742VII від 21 лютого 2014 р. Україна повернулася до парламентарно-президентської форми державного правління, яка є демократичнішою за президентсько-парламентарну, містить збалансованішу систему стримувань і противаг та певні застереження щодо авторитаризму глави держави. Це означає, що інститути розділів IV «Верховна Рада України», V «Президент України», VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (за винятком інституту місцевих державних адміністрацій) не потребують істотних змін. Зміни потрібні передусім щодо децентралізації влади.

Зрештою, Конституцію не можна реформувати в умовах політичного розколу українського суспільства та війни на Сході України. Нагальною для нашої держави є не всеосяжна конституційна реформа, а децентралізація влади, без якої неможливе мирне розв'язання громадянського конфлікту й збереження територіальної цілісності України. Хоча Мінська декларація від 12 лютого 2015 р. й передбачає «11. Проведення конституційної реформи в Україні з набранням чинності до кінця 2015 р. нової Конституції України, яка передбачає ключовим елементом децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених із представниками цих районів), а також прийняття постійного законодавства про окремий статус районів Донецької та Луганської областей до кінця 2015 р.» [15], прийняти нову Конституцію України неможливо в принципі, бо чинна Конституція не передбачає можливості прийняття нової, а лише встановлює порядок внесення змін до чинного Основного Закону.

Що стосується децентралізації влади, то вона не тільки необхідна, а й можлива без всеосяжного реформування Конституції України, а лише шляхом внесення змін переважно до її розділу XI «Міське самоврядування». Ці зміни, на нашу думку, мають передбачати таке: визнання територіальними громадами як суб'єктами місцевого самоврядування спільнот жителів не тільки населених пунктів, як тепер, а й районів й областей; надання всім адміністративно-

територіальним одиницям держави (територіальним громадам) автономного (самоврядного) статусу; скасування інституту місцевих державних адміністрацій (це розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції); наділення районних і обласних рад правом формувати власний виконавчий орган; чітке розмежування сфер компетенції держави й областей; забезпечення фінансової самостійності та спроможності всіх самоврядних територіальних громад; встановлення гарантій забезпечення прав областей та форм державного контролю за діяльністю їхніх органів. Така модель децентралізації влади дістала назву «регіоналізм» і найповніше втілена в Італії та Іспанії, досвід яких доцільно використати в Україні.

Отже, відновлення чинності конституційної реформи 2004 р. (Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 IV від 8 грудня 2004 р.) й тим самим повернення до парламентарнопрезидентської форми державного правління зняло потребу в рекомендованій Венеціанською комісією «всеосяжній конституційній реформі» в Україні. Подальше реформування Конституції України доцільно здійснювати не шляхом її всеосяжного перегляду, а внесення найнеобхідніших змін, передусім щодо децентралізації влади.

Джерела

1. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України № 119/2015 від 3 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>. – Назва з екрана.
2. Питання Конституційної Комісії : Указ Президента України № 190/2015 від 31 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/1902015-18765>. – Назва з екрана.
3. Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України № 31/2012 від 25 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/31/2012>. – Назва з екрана.
4. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України № 328/2012 від 17 травня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/328/2012>. – Назва з екрана.
5. Висновок про конституційну ситуацію в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a36. – Назва з екрана.
6. Рішення Конституційного Суду України № 20рп/2010 від 30 вересня 2010 року у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222IV від 8 грудня 2004 року (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>. – Назва з екрана.
7. Мельник М. І. Зауваження та пропозиції до проекту концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/melnik-mi-zauvazhennja-ta-propoziciji-do-proektu-konceptiji-vnesennja-zmin-do-konstituciji-ukrajini-785>. – Назва з екрана.
8. Колісник В. П. Зауваження та пропозиції до Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/kolisnik-vp-zauvazhennja-ta-propoziciji-do-konceptiji-vnesennja-zmin-do-konstituciji-ukrajini-788>. – Назва з екрана.
9. Концепція внесення змін до Конституції України (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/dljashirokogogromadskogo-obgovorennja792>. – Назва з екрана.
10. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України № 742VII від 21 лютого 2014 року // Голос України. – 2014. – 1 березня.
11. Про ліквідацію Конституційної Асамблеї : Указ Президента України № 901/2014 від 1 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/901/2014>. – Назва з екрана.
12. Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування), внесений Президентом України від 26.06.14 (реєстр. № 4178а) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513. – Назва з екрана.
13. Колух В. Звуження через розширення: правовий статус Президента України в контексті конституційних змін // Віче. – 2014. – № 23. – С. 9–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4463>. – Назва з екрана.

14. Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України: Постанова Верховної Ради України № 849-VII від 4 березня 2014 року // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 234.

15. Декларація «нормандської четвірки» на підтримку Мінських домовленостей (текст) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1043581-deklaratsiya-normandskoji-chetvirki-na-pidtrimku-minskih-domovlenostey-tekst.html>. – Назва з екрана. (*Viche* (<http://www.viche.infojournal/4731>)). – 2015. – № 10. – *трав.*

Я. Павловський, заст. директора Інституту інформаційного суспільства

Під виглядом децентралізації в країні посилюється президентська влада *(Інтерв'ю)*

Процес децентралізації розуміє під собою не тільки передачу повноважень на рівень місцевих держорганів, але й перегляд кордонів областей, а також появу посади префекта. Проте експерти вважають, що під виглядом корисної реформи президент намагається зміцнити адміністративну вертикаль своєї влади.

Децентралізація влади залишається однією з головних вимог не тільки з боку міжнародного співтовариства, але й з боку самих українців. Нагадаємо, що зміни до Конституції, які проводяться в рамках децентралізації влади в Україні, повинні вступити в силу вже восени поточного року. Про це заявив Президент П. Порошенко. За його словами, децентралізація може стати реальністю вже після місцевих виборів. При цьому Конституційна Комісія вже готує необхідні зміни.

Детальніше про майбутні конституційні зміни в ефірі радіостанції «Голос столиці» розповів заступник директора Інституту інформаційного суспільства Я. Павловський.

– На якому етапі нині перебуває процес децентралізації влади в країні?

– Децентралізація – це один з ключових моментів адміністративної реформи. Тому що сама по собі децентралізація не є реформою. Більше того, адміністративна реформа передбачає кілька етапів і рівнів. Мова йде не тільки про перерозподіл влади від центру до регіонів, а також зміну функцій влади на місцях, а й, можливо, про перегляд адміністративних кордонів регіонів. Що стосується темпів

розвитку, то першим серйозні наміри провести адміністративну реформу задекларував ще президент Ющенко, але складність полягала швидше за все в тому, що на це не було політичної волі. На щастя, сьогодні політична воля є, але тут навіть не стільки воля, скільки необхідність. Як політичний експерт приходжу до парадоксального висновку, що у нас всі реформи відбуваються від того, що ми просто притиснуті до стінки, нам відступати нема куди. Але зараз нам під виглядом децентралізації спробують «втюхати», вибачте за такий сленг, модель, при якій начебто перерозподіляється влада від Києва до регіонів, але при цьому посилюється адміністративна вертикаль президентської влади. А у нас, не забувайте, парламентсько-президентська республіка, і повноваження президента розпускати місцеві органи влади, наприклад, зовсім неприродні.

– Що означає поняття «префект» із законопроекту про децентралізацію?

– Планується переглянути кордони областей, у нас з'являться регіони або краї. Тому префект, грубо кажучи, це губернатор, представник виконавчої влади на місцях.

– Чи встигнуть внести зміни до Конституції до початку місцевих виборів?

– У мене великі сумніви щодо цього. Мене ще більше турбує те, що настільки важлива реформа, яка «відгукнеться» нашим поколінням, приймається на догоду короткостроковим інтересам політичної еліти. Лякають і такі швидкі темпи розгляду цього

закону, і та процедура, за якою розглядаються інші закони в нинішньому парламенті.

– У кулуарах парламенту говорять про те, що Гройсмана хочуть посадити на пост мера Києва, замість Кличка.

– Люди в оточенні Порошенка, та й сам Петро Олексійович, не звикли ділитися владою тоді, коли цього можна не робити. Мова йде про взаємини з партнерами, з Кличком, який тим більше демонструє негативну тенденцію в електоральних рейтингах, тому звідси і виникла теза про можливість висунення Гройсмана кандидатом у мери Києва. На жаль, українська політика має яскраві ознаки візантійського типу, тобто коли в кулуарному режимі діють методом шантажу і провокацій. Висування Гройсмана можна розцінювати як крок у відповідь на жорсткі заяви Кличка, пов'язані з Наливайченком. Але начебто ця теза вже була знята.

– Чи не зможуть місцеві вибори посварити нашу коаліцію?

– Де-факто коаліції як ідеологічно цілісного створення вже не існує. Сьогодні вона тримається не через те, що Порошенко не хоче сваритися з Яценюком. Блок Петра Порошенка демонструє невелике зростання, або консервацію розміру електорату. Тенденцію до зростання мають «Батьківщина» і Радикальна партія. Відповідно електоральної перспективи бути обраними до парламенту не мають «Народний фронт» і УДАР. Це про що сьогодні говорить? Про те, що друга за розміром фракція «Народного фронту» або повинна припинити своє існування після

парламентських виборів, або має знайти собі нову «політичний дах».

– Виходить, у будь-який момент коаліція може розвалитися, і країна знову піде на вибори?

– На жаль, країна справді живе в форматі дуже швидких змін. Майдан, АТО, вибори, вибори, вибори. І не виключено, що наступної весни у нас будуть знову парламентські вибори, адже парламент на 40 % не відповідає суспільним сподіванням. Це є показником політичної кризи.

– Чи варто нам очікувати поставок летального озброєння зі США?

– Це варто сприймати як акт психологічної підтримки з боку влади США, але президент Обама може в будь-який момент ветоувати ці поправки. Поки це тільки знак. Що стосується самого нормативного документа, який був прийнятий, там чітко вказані і тимчасові характеристики, і на що ці гроші будуть витрачені. Названі, якщо не помиляюся, дві мети: протитанкова зброя і системи координації, радарні системи. Ми не отримуємо 300 млн дол. до бюджету чиновників, які витратять їх на свої дачі. Мова йде про те, що гроші будуть витрачені на американські системи озброєння. В Україні виробляють аналоги Javelin та інших систем протитанкової оборони, але ви ж розумієте, що рівень технологічного прогресу в США і в Україні різний, і ці системи не можуть бути якірними для модернізації оборонної промисловості країни (*Голос столиці* (http://newsradio.com.ua/2015_06_20/Pavlovskij-p-d-vigljadom-decentral-zac-v-kra-n-posilju-tsja-prezidentska-vlada-4968). – 2015. – 20.06).

Я. Журба, експерт з питань конституційного права Центру політико-правових реформ

Децентралізація влади восени може бути лише розмовами

(Інтерв'ю)

Зміни до Конституції, які проводяться в рамках децентралізації влади в Україні, повинні вступити в силу вже восени поточного року, запевнив Президент П. Порошенко. За його словами, децентралізація може стати реальністю після місцевих виборів. При цьому Конституційна Комісія вже готує зміни

до Основного закону.

Чи реально провести децентралізацію восени, і наскільки суспільство готове до змін, в ефірі радіостанції «Голос столиці» розповіла експерт з питань конституційного права Центру політико-правових реформ Я. Журба.

– У країні є чітке розуміння того, що таке децентралізація?

– Розуміння децентралізації є, тому що вона стоїть на порядку денному вже понад 20 років. І зараз ми платимо велику ціну за зволікання з реформами. Децентралізацію потрібно було проводити в момент здобуття незалежності. І 20 років тому було розуміння, що концептуально централізована влада неефективна, і людям на місцях потрібно дати більше повноважень.

– Як має проходити процес об'єднання людей на місцях в громади?

– Існує розроблена урядом методологія об'єднання та рекомендації для обласних рад. Але це питання волі. Існує дилема, актуальна для всіх реформ, – це опір реформам. І це закономірно, оскільки людям потрібно виходити із зони комфорту. Тому є різні механізми стимулювання реформ і подолання опору. Насамперед, це інформаційна роз'яснювальна робота. Хтось втрачає роботу, тому що об'єднуються громади, і посад стає менше. І насправді ця дилема існує стільки, скільки існує цивілізований світ. Якщо триматися за минуле, ми б досі їздили на конях. При цьому децентралізація відкриє для нас багато нових можливостей для розвитку. Досвід Польщі показує, що після об'єднання громад почали приходити інвестиції. Головне, не боятися виходити із зони комфорту. Ми повинні розуміти, що роботу втратять одиниці, а виграють мільйони. Приміром, у Німеччині був опір тому, що у нас називається ОСББ. Але люди побачили, що будинки отримали адекватні тарифи і ціни, бо могли самі їх встановлювати, і не створювати ОСББ не вигідно. Тут та ж повинна бути ситуація.

– Як будуть заробляти місцеві громади?

– Якщо ми говоримо про те, що повноваження віддаються на рівень місцевого самоврядування, то за ними повинні йти й засоби для реалізації цих повноважень. Податки повинні залишатися на місцях, і це називається бюджетна децентралізація. Спершу не все буде гладко, але в процесі недоліки будуть усуватися. Я думаю, що державі доведеться ще вдаватися до механізму субвенцій, дотацій. Зрозуміло, що

громади будуть не зовсім рівні в можливостях, наприклад, залежно від наявності промислових об'єктів. Але ідея якраз і полягає в тому, що кожна громада має якийсь унікальний потенціал. Можливо, десь буде розвинутий туризм.

– До кінця року можливо провести децентралізацію?

– Теоретично, так. Для цього потрібно внести зміни до Конституції, які затвердить парламент. Ми розглядаємо найкоротший варіант. ВР має ухвалити зміни за основу, попередньо отримавши висновок КСУ. Після цього на наступній сесії, яка почнеться в перший вівторок вересня, потрібно прийняти ці зміни 300 голосами.

– На якій стадії децентралізації ми перебуваємо нині?

– Є підстави побоюватися, що все може закінчитися розмовами. Але є й обнадійливі моменти, принаймні, області підключилися до процесу об'єднання громад, йдуть обговорення, йде дискусія, і будемо сподіватися, що вона дасть свої плоди.

– Наскільки ця дискусія щодо децентралізації вписується в концепцію врегулювання конфлікту на сході країни?

– Децентралізацію отримають усі регіони країни, у тому числі Донецька та Луганська області. Спершу децентралізація торкнеться тих регіонів, які контролюються Києвом. Решта отримають її після відновлення українського контролю. Децентралізація торкнеться однаково всіх областей України (*Голос столиці* (http://newsradio.com.ua/2015_06_10/Decentral-zac-ja-vladi-voseni-mozhe-buti-lishe-rozmovami-ZHurba-8560)). – 2015. – 10.06).

Я. Журба, експерт з питань конституційного права Центру політико-правових реформ

Референдум для проведення децентралізації не потрібен

(Інтерв'ю)

Прем'єр-міністр А. Яценюк заявив, що для реалізації адміністративної реформи український народ на референдумі має затвердити зміни до основного закону. Однак експерти стверджують, що для проведення децентралізації достатньо рішення Верховної Ради.

Політична децентралізація потребує внесення змін до Конституції. Про це заявив Прем'єр-міністр А. Яценюк.

Крім того, Прем'єр зазначив, що головний документ України повинен бути затверджений народом на референдумі. Раніше влада заявляла, що зміни в Основний закон можуть бути внесені до осені.

Чи не приведе ця схема в глухий кут усі починання з децентралізації влади, радіостанція «Голос столиці» дізналася у експерта з питань конституційного права Центру політико-правових реформ Я. Журби.

– Чи дійсно децентралізація неможлива без змін до Конституції?

– Щоб провести децентралізацію, референдум точно не потрібен. У Конституції є розд. 1, 3 і 13, це розділи, які встановлюють засади державності, вони ніколи не змінювалися. Тобто в 96 р. їх ухвалили, жодного разу ці розділи не зачіпалися, і їх не треба зачіпати. Відповідно, якщо зміни не вносяться в ці розділи, то референдум не потрібен, процедура передбачає тільки рішення Верховної Ради. Тому Верховна Рада може провести децентралізацію, на це потрібно дві сесії. Звідки беруться ці заяви про референдуми – незрозуміло.

– Тобто не потрібна думка людей з приводу децентралізації, усе це може бути вирішено народними депутатами?

– Так, треба внести зміни в розділ про місцеве самоврядування і в розділ про виконавчу владу. Це може зробити Верховна Рада. Нам не треба нової Конституції, нам потрібні тільки маленькі точкові зміни в окремі

розділи. А Конституція є цілісною, вона не може змінюватися, тому що комусь заманулося. Тому тут не треба ускладнювати собі життя. Депутати в принципі вже мають законопроект з децентралізації, є Конституційна Комісія. Залишилося все це довести до найкращого варіанту законопроекту, щоб не було ніяких ризиків, і приймати. Тобто референдум не потрібен.

– А якщо референдум усе ж таки проведуть, як про те каже Прем'єр А. Яценюк, чи є якісь ризики у цьому випадку?

– Навіть якщо була б потреба, ми не можемо зараз провести референдум. Тому що є закон про референдум, який був прийнятий в 2012 р., його називають «закон Януковича – Медведчука», тому що він суперечить Конституції. І є подання в Конституційний суд про визнання його неконституційності, є законопроект про його скасування у Верховній Раді. Тобто проводити будь-який референдум за цим законом не можна, його потрібно скасовувати, це по-перше. І по-друге, цей референдум насправді не потрібен. Я не знаю, про що говорить шановний Прем'єр-міністр, але мені здається, що шукаються якісь проблеми там, де їх немає (*Голос столиці* (http://newsradio.com.ua/2015_06_05/ZHurba-Referendum-dlja-provedennja-decentral-zac-ne-potriben-5280). – 2015. – 5.06).

Політичний вплив на КСУ має бути зменшений – експерти з конституційного права

В Україні має бути незалежний Конституційний Суд. Для цього насамперед потрібно змінити вимоги до суддів і змінити механізм їхнього обрання. Про це заявили експерти у сфері конституційного права, які підготували бачення реформи Конституційного Суду. Відповідні пропозиції вони презентували під час прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі. За словами голови Центру політико-правових реформ, головного експерта конституційної групи Реанімаційного пакета реформ І. Коліушка, метою запропонованих змін є забезпечення незалежності суду та його спроможності захистити Конституцію України у межах права. «Однією з ключових пропозицій експертів є усунення політичного впливу на КСУ», – зазначив він.

Конституційний Суд дискредитував себе, проте це не привід ліквідувати його загалом, зауважив М. Козюбра, экс-суддя Конституційного Суду України, експерт. Адже судді загальною юрисдикцією не завжди готові до цього виду діяльності. «Наше перше завдання – не ліквідувати КС, а зробити так, щоб у його складі працювали підготовлені люди, відомі фахівці, з професійним і життєвим досвідом», – підкреслив він. Судді КСУ повинні мати стаж роботи науково-викладацької роботи у галузі права або професійним стажем судді чи адвоката щонайменше 15 років.

У запропонованому проекті змін до Конституції, з метою зменшення політичного впливу на КСУ, змінюється порядок призначення та звільнення суддів Конституційного Суду. Усі судді призначаються парламентом кваліфікованою більшістю. Попередній добір кандидатів на посаду судді КСУ здійснюється через спеціальну кваліфікаційну комісію, яка складатиметься із суддів у відставці з бездоганною репутацією, розповів М. Козюбра. «Виходячи із рекомендацій Венеціанської комісії та враховуючи світовий досвід, призначатимуться судді якщо не 2/3, то хоча б 3/5 складу, це 270 народних депутатів», – зауважив експерт.

Формувати перший склад спеціальної кваліфікаційної комісії, яка має складатися виключно із колишніх суддів у відставці, але з найвищим моральним авторитетом, має Глава держави, уточнив С. Головатий, экс-міністр юстиції України. Він не погоджується, що КСУ дискредитував себе, адже час від часу це роблять усі гілки влади. «Українська практика довела, що треба у нові розділи ставити якісь запобіжники від української дурості, політиків, суддів», – наголосив він. Серед інших запропонованих експертами нововведень, С. Головатий назвав запровадження індивідуальної скарги, тобто можливість фізичній чи юридичній особі звернутися зі своєю справою, що стосується прав і свобод. Крім того, фахівці Конституційної Комісії пропонують, аби свій бюджет формувала та захищала сама судова гілка влади, а не уряд, додав экс-міністр юстиції.

Також серед новацій, запропонованих експертами, – ліквідація з'їзду суддів як такого. За словами М. Козюбри, це інститут, що збирається дуже важко та повільно, гальмує роботу, іноді керується судьями нижчої інстанції. Також має тиск з боку владних інститутів. «Діє під тиском, зокрема, виконавчої гілки влади, тобто є достатньо політизованим», – зауважив М. Козюбра.

Фахівці, які розробляли проект змін, нагадали, що узурпація влади та зміна Основного закону в неконституційний спосіб відбувалася під час президентства В. Януковича через Конституційний Суд. Запропоновані зміни враховують ризики нерозвинутих демократій та рекомендації Венеціанської комісії (*Український кризовий медіа-центр* (<http://uacrisis.org/ua/26289-ksu>). – 2015. – 10.06).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія

В Японії експертна спільнота обговорює можливість змін щодо так званого «конституційного пацифізму країни».

Legislation that would allow Japan's military to fight in defence of allies is unconstitutional, legal experts said on Monday, as opposition to Prime Minister Shinzo Abe's pet project grows.

Two of Japan's foremost constitutional experts told journalists that the bills, which are currently being debated in parliament, must be withdrawn because they risked undermining the country's avowed pacifism.

«The government should retract the bills, because the core element of the bills -- allowing the use of collective self-defence -- is manifestly unconstitutional», Yasuo Hasebe, professor of constitutional law at Waseda University, told reporters.

«It is quite likely that the bills could bring about the entanglement of (Japan's armed forces) in unconstitutional foreign military activities».

Abe, a robust nationalist, has pushed for what he calls a normalisation of Japan's military posture. He has sought to loosen restrictions that have bound the so-called Self-Defense Forces to a narrowly defensive role for decades.

But unable to muster the public support to amend the constitution imposed by the United States after World War II, Abe opted instead to re-interpret it, and proposed legislation that allows the military greater scope to act.

Chief amongst the changes is the option for it to go into battle even if there is no direct threat to Japan or its people, something successive governments have ruled out.

Washington, which for 70 years has been the guarantor of Japan's security, has welcomed the

move, which to many foreign eyes seems relatively uncontroversial.

However, it has proved deeply unpopular among academics and Japan's public, who are deeply wedded to the commitment to pacifism.

Setsu Kobayashi, professor emeritus of Keio University, said passing laws that violated the letter of the constitution was a slippery slope.

«What's scary is that should the political practice of violating the constitution go unchallenged, this country could become something similar to North Korea», he said.

«If we follow Mr Abe's instructions, Japan's Self-Defense Forces would become second-class US troops and as a result Japan would get hurt», he said.

Hasebe and Kobayashi testified to parliament this month that the bills are unconstitutional.

The Monday comments came a day after thousands of Japanese rallied in protest against the plans, accusing Abe of trying to move the country away from pacifism.

The legislation, which would overhaul 10 security-related laws and create a new one, includes removing geographical constraints on logistical support for friendly forces in «situations that would significantly affect Japan's security».

It also says Japan can defend allies «in situations where there is a clear risk that Japan's existence is threatened and its people's rights... are compromised through an attack on a country which has a close relationship with Japan» (*Maktoob* (<https://en-maktoob.news.yahoo.com/japans-security-bills-threaten-constitution-legal-experts-121732902.html>). – 2015. – 15.06).

Російська Федерація

По словам главы Конституционного суда РФ В. Зорькина, российская Конституция имеет приоритет над нормами международного права. Более детально слова главы российского Конституционного суда о приоритете над

международным правом Основного закона страны, изучали журналисты раздела «Новости России» издания «Биржевой лидер».

28 мая, В. Зорькин, выступавшей с лекцией в рамках V Петербургского международного

юридического форума, заявил, что у норм международного права есть приоритет над нормами национального законодательства, однако в случае, если баланс интересов лучше защищается Конституцией страны, то тогда приоритет будет отдан именно Основному закону. Он подчеркнул, что Российская Федерация добровольно возлагает на себя все те обязательства, которые перечислены в подписанных ею международных документах. Однако в случае возникновения каких-либо правовых коллизий или спорных моментов она оставляет за собой право воспользоваться для принятия окончательных решений нормами Конституции страны.

Глава Конституционного суда отметил, что он прекрасно помнит о ст. 15 основного закона РФ, в которой прописан приоритет норм международного права над национальным законодательством. Но многие из норм, прописанных в международных договорах, являются, по словам В. Зорькина, слишком абстрактными – это утверждение относится, в том числе, и к нормам Европейской конвенции по правам человека. По его мнению, те, кто сегодня применяют нормы этой конвенции, должны при этом задуматься и о социальной почве норм национального права.

В. Зорькин объяснил, что здесь дело не в том, чтобы определить: исполнять или не исполнять те решения, которые были приняты Страсбургским судом, поскольку в случае возникновения противоречий между международным и национальным договором, преимущество получает как раз международный договор. Вместе с тем судьи Конституционного суда пришли к толкованию, согласно которому если в каком-то отдельном, конкретном случае баланс интересов и прав человека будет лучше защищен Основным законом страны, то приоритет необходимо отдавать именно Конституции.

Глава Конституционного суда особо отметил, что вопрос необходимо решать всякий раз, когда возникают подобные коллизии, а не «стенкой на стенку». Напомним, что В. Зорькин еще несколько лет назад заявлял о приоритете Конституции над нормами международного права.

Отметим, что глава правительства РФ Д. Медведев предложил во время своего выступления на пленарном заседании международного форума разработать механизм, при помощи которого в Российской Федерации будут исполняться решения, принятые международными судами. По мнению премьер-министра, разработать такой механизм необходимо с целью недопущения политизации этого процесса.

Д. Медведев объяснил, что в Гражданско-процессуальный кодекс РФ должны быть внесены соответствующие изменения, в которых будет уточнен порядок выполнения государством решений, принятых международными судебными инстанциями. Он отметил, что сложившаяся ситуация до определенного периода устраивала всех, однако российский Гражданско-процессуальный кодекс необходимо дополнить, равно как и необходимо проработать все необходимые условия.

По словам главы правительства, в международном праве в настоящее время нет какого-то универсального договора, при помощи которого можно было бы провести границы между юрисдикциями судов разных стран. Он заявил, что многие страны стремятся к расширению юрисдикции своих судов, однако некоторые из них делают это с избыточным упорством. Д. Медведев добавил, что каждой законодательной системе необходимо уточнить, каким именно образом должны выполняться те решения, которые были приняты международными судами. При этом премьер-министр особо отметил, что исполнению подлежат и решения, которые были приняты международными арбитражными судами, и решения, принятые по уголовным делам о нарушении прав человека.

Кроме того, во время пресс-конференции глава Минюста РФ А. Коновалов заявил, что государство постарается не допустить выполнения решения, принятого Гаагским третейским арбитражным судом по иску, поданному экс-акционерами ЮКОСа. Напомним, что решением этого суда был частично удовлетворен иск, поданный Group

Menatep Limited, представляющей интересы экс-акционеров: суд постановил взыскать в их пользу с Российской Федерации 50 млрд дол. По словам юристов, представляющих интересы бывших акционеров ЮКОСа, они намерены направить иски о взыскании государственного имущества в суды ряда западных стран с целью выполнения решения принятого Гаагским судом.

По словам А. Коновалова, российская сторона намерена оспаривать позицию истцов и добиваться одновременно с этим предотвращения решения, принятого Гаагским судом. В настоящее время, отметил он, Министерство юстиции РФ еще не получило никаких официальных судебных документов по искам, поданным экс-акционерами, однако ведомство уже прорабатывает собственную позицию и занимается изучением особенностей судебного процесса в других странах (*Биржевой лудер* (<http://www.profi-forex.org/novosti-rossii/entry1008257073.html>). – 2015. – 28.05).

Первый зампред Комитета Госдумы по международным делам Л. Калашников (КПРФ), комментируя запрос в Конституционный суд о применении решений Европейского суда в РФ, заявил, что всегда выступал за приоритет российского права над международным.

Киргизстан

Лидеры парламентского большинства вынесли на общественное обсуждение законопроект «О внесении изменений в Конституцию», включающий в себя восемь поправок, которые коснутся всех трех ветвей власти.

Законопроект инициировали лидеры трех фракций парламентского большинства – Ф. Кулов («Ар-Намыс»), Ч. Турсунбеков (СДПК) и О. Текебаев («Ата Мекен»).

Проект закона был опубликован пресс-службой парламента на сайте Жогорку кенеша 22 мая. Это будет девятая редакция основного закона страны с 1993 г., когда

Ранее первый зампред комитета по бюджету и налогам А. Тарнавский («Справедливая Россия») сообщил, что более 90 депутатов Госдумы, которые представляют все фракции, направили в Конституционный суд (КС) России запрос с просьбой разъяснить, как должны применяться решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) на территории России.

«Я всегда выступал за приоритет российского права над международным. Я всегда говорил о том, что мы доиграемся вот с этим приоритетом международных норм над российскими, над внутренними, в том числе присоединение к этим безумным конвенциям», – сказал РИА «Новости» Л. Калашников.

«Сегодня мы наприисоединялись к стольким конвенциям, что нас просто разденут и разуют скоро всякие иски типа ЮКОС на 50 млрд. Кто бы чего не предпринял против России, оно, как правило, одобряется», – отметил депутат.

По его мнению, пора Конституционному суду дать пояснение, «для нас Конституция главная в этом вопросе или какие-то конвенции какого-то Евросоюза или какие-то законы международного характера?». «Конечно же, для любого нормального суверенного государства на первом месте всегда была Конституция», – отметил он (*РИА «Новости»* (<http://ria.ru/politics/20150615/1070528485.html#ixzz3dLb0M6TA>). – 2015. – 15.06).

была принята Конституция Кыргызской Республики.

В пресс-релизе к законопроекту говорится, что новая редакция главного закона, принятая в 2010 г., «установила в стране подлинный парламентаризм и «в максимальной степени устранила отчуждение власти от народа».

«Закрепляя плоды героических усилий народа в апреле 2010 г., Конституция впитала в себя и утвердила все те высокие идеи гуманизма, крупные достижения демократического развития и государственного строительства, которые старательно затаптывались и умалялись

прежними властями», – говорится в сообщении лидеров парламентского большинства.

Однако, по их словам, в Конституцию в 2010 г. были внесены «отдельные поправки», которые «не оправдали себя в последующей практике» из-за «глубинной несовместимости с изначальной тканью» главного закона страны.

«Это стало причиной дезорганизации работы государственных органов, медлительности и нерешительности властей, вызывающих рост недовольства народа», – утверждают Ф. Кулов, Ч. Турсунбеков и О. Текебаев в совместном заявлении.

При этом, инициатива внести поправки в Конституцию не раз критиковалась оппозиционными депутатами и гражданским обществом. Одним из главных аргументов противников этой инициативы является мораторий на изменение главного закона до 2020 г., который был установлен вместе с референдумом в июне 2010 г.

Законопроектом предлагается внести поправки, которые коснутся деятельности всех трех ветвей власти – исполнительной, законодательной и судебной.

Исполнительная власть

Предлагаемые изменения:

– главы органов местного самоуправления будут назначаться правительством, а не кенешем;

– премьер-министр сможет отправлять членов правительства в отставку;

«Из всех ветвей власти государственная исполнительная власть по природе своей должна быть самой мобильной и быстро организуемой», – говорится в заявлении лидеров большинства.

Законопроектом предлагается отменить выборы глав органов местного самоуправления (ОМСУ), которые до этого избирались местными кенешами и добавить норму о выражении недоверия главе ОМСУ.

Вторая поправка, которая коснется деятельности правительства, определяет порядок и механизм отставки члена кабинета министров.

«Действующая Конституция, указывая в одной своей норме (в ч. 5 ст. 87) наряду

с индивидуальной отставкой также на возможность одиночного освобождения от должности члена правительства, не раскрывает этот механизм [...]. Такое умолчание создает на практике пробелы, которые восполнить на уровне текущего законодательства без риска признания этого законодательства неконституционным, проблематично», – объясняется поправка в заявлении.

Такой же механизм предлагается определить и для глав ОМСУ.

Законодательная власть

Предлагаемые изменения:

– правоохранительные органы смогут привлекать депутатов к уголовной ответственности за преступления, совершенные до получения мандата;

– партии получают право отзываться депутатов и лишать их мандатов;

– премьер-министр сможет стать депутатом, в случае отставки.

Законодательная ветвь власти является главной в Кыргызстане, согласно действующей Конституции. По словам инициаторов поправок, в её деятельность также следует внести поправки.

Так, первая поправка коснется депутатской неприкосновенности – лидеры парламентского большинства предлагают «пересмотреть» эту норму в Конституции, так как она «сводит на нет все усилия по борьбе с политической коррупцией».

«У определенной части общества сложилось мнение о том, что в Жогорку кенеш стараются попасть люди, стремящиеся избежать уголовного преследования за совершенные ими преступления», – говорится в заявлении депутатов.

Депутатов, согласно поправкам, предлагается привлекать к уголовной ответственности не только за «особо тяжкие преступления», но и за «преступления, совершенные до получения депутатского мандата».

Вторая поправка гласит, что политическая партия может отозвать мандат у депутата, который выдвигался от неё и «не оправдал доверия». Согласно действующей редакции

Конституции, политическая партия не может отозвать депутата из парламента и лишит его мандата.

«Такое положение Конституции закрепляет антиморальное поведение и политическое мошенничество, делает невозможным строительство устойчивых и массовых партий, дезорганизует работу парламентских фракций и самое главное – подрывает доверие граждан к избирательной системе и к самому Жогорку кенешу», – считают Ф. Кулов, Ч. Турсунбеков и О. Текебаев.

Решение об отзыве депутата из парламента и лишения его депутатского мандата будет приниматься на съезде политической партии. Это, по словам инициаторов поправок, даст возможность «избавляться от депутатов-трутней» и обеспечивать ответственность партии перед избирателями.

Третьей поправкой предлагается наделить премьер-министра возможностью вернуть себе депутатский мандат в случае отставки с поста главы правительства.

Судебная власть, Верховный суд

Предлагаемые изменения:

– парламент получит право выбирать главу и заместителей главы Верховного суда;

– кыргызстанцы получают право пересмотра дел «по вновь открывшимся обстоятельствам», даже после вердикта Верховного суда;

– Конституционная палата будет выведена из состава Верховного суда и станет государственным надзорным органом.

Авторы законопроекта раскритиковали судебную реформу, которая началась в Кыргызстане в 2011 г. и продолжается до сих пор. По их мнению, все изменения «упираются в стену неправильной, а нередко и парадоксальной конструкции» некоторых норм Конституции в части судебной системы.

«Негибкость, а в некоторых случаях излишняя детальность норм Конституции создает невозможность применения широко практикуемых в развитых демократических странах институтов: например, народных заседателей, более совершенных процедур пересмотра судебных актов», – говорится в заявлении.

В связи с этим законодатели предлагают наделить парламент правом избирать главу и заместителей главы Верховного суда. Это, по их мнению, «повысит устойчивость» главного судебного органа страны.

«Кандидатуры председателя Верховного суда и его заместителей будут представляться Президентом из числа избранных судей Верховного суда в соответствии с правилами, установленными конституционным законом», – говорится в законопроекте.

Вторая поправка коснется полномочий Верховного суда в части рассмотрения дел.

«Например, Конституция устанавливает, что акты Верховного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат. Но мы знаем, что во всем мире существует институт пересмотра «по вновь открывшимся обстоятельствам». Этот институт существует и активно применяется и у нас: решения Верховного суда пересматриваются», – говорится в заявлении авторов законопроекта.

Депутаты предлагают определить дополнительные «новые формы защиты граждан» от судебных ошибок в Верховном суде и открыть возможность пересмотра дел «по вновь открывшимся обстоятельствам».

И третьей поправкой предлагается вывести Конституционную палату из судебной системы и преобразовать её в государственный орган, который сможет осуществлять правовой надзор за соблюдением Конституции. Сейчас палата находится в составе Верховного суда.

«Предполагается, что более расширенные полномочия, а также другие вопросы деятельности Конституционной палаты будут разрешены новым конституционным законом», – говорится в заявлении лидеров парламентской коалиции.

О. Текебаев, Ч. Турсунбеков и Ф. Кулов называют эти изменения «минимальными», и утверждают, что они призваны «исправить недостатки», которые «создают явные противоречия» некоторых положений Конституции.

Критика

Гражданское общество и оппозиционные депутаты уже не раз выступали против

изменений в Конституцию. Так, Гражданский совет по контролю судебной системы считает, что выведение Конституционной палаты из судебной системы «практически сделает её вторым юридическим отделом аппарата президента».

«87 % обращающихся в Конституционную палату – граждане, следовательно граждан лишают права отстаивать свои конституционные права в суде. Предлагаемые поправки не улучшают вопроса доступа кыргызстанцев к правосудию, искоренению коррупции, обеспечению общественной безопасности, решению социально-экономических проблем», – заявили в гражданском совете.

Совет также отметил, что поправки в законодательную власть «разрушают парламентаризм» и создают «диктатуру лидера фракции».

«[Поправки] делают более сильным влияние президента и парламента на судебную ветвь власти, что разрушает систему сдержек и противовесов и может привести к узурпации власти», – считают в Гражданском совете по контролю судебной системы.

Директор Центра политико-правовых исследований Т. Ибраимов назвал в интервью

радио «Азаттык» предлагаемые изменения «косметическими», которые не являются «принципиальными для развития страны».

«Как юрист, как гражданин Кыргызстана я категорически против того, чтобы меняли действующую Конституцию. На мой взгляд, это не даст результатов, инициатива может стать опасной. Потому что нарушая систему конституционного строя, мы закладываем мину замедленного действия», – цитирует Т. Ибраимова «Азаттык».

Политолог М. Сариев в интервью информационному агентству «Озодагон» заявил, что изменения в Конституцию могут быть «опасными» и граждане страны «будут видеть какой-либо контекст» в этих поправках.

«Тем более, скоро грядут парламентские выборы, за ними президентские и люди будут думать, что власть меняет Конституцию под себя. То же самое происходило и во времена правления А. Акаева и К. Бакиева. Люди будут думать, что ничего с тех пор не изменилось, мол, нынешняя власть делает то же самое», – цитирует М. Сариева «Озодагон» (*Kloop (<http://kloop.kg/blog/2015/05/27/chtto-parlament-predlagaet-izmenit-v-konstitutsii>)*). – 2015. – 27.05).

Таїланд

Временный парламент Таиланда почти единогласно принял в третьем чтении поправку к временной Конституции о проведении всенародного референдума по проекту новой постоянной Конституции страны, сообщило Парламентское радио Таиланда. Об этом передает ДВ-РОСС.

Поправка была принята 203 голосами «за» при трех воздержавшихся из 206 присутствовавших депутатов, говорится в сообщении. Общее число депутатов временного парламента – 250 человек.

Временная Конституция была введена в действие в Таиланде сразу после государственного переворота в мае 2014 г., когда военные свергли законно избранное правительство премьер-министра Й. Чинават

под лозунгом национального примирения после многолетнего интенсивного конфликта между сторонниками и противниками политического клана Чинават. Военное правительство во главе с генералом П. Чан-Оча пообещало «вернуть власть народу» немедленно после разработки и введения в действие программы реформ, призванных не допустить в дальнейшем политических конфликтов подобного масштаба. Создание новой постоянной Конституции стало одной из основных составляющих программы реформ.

Главная суть принятой поправки состоит в том, что новая Конституция не может быть утверждена без референдума, и что, вне зависимости от результатов референдума, разрабатывавшие текст новой Конституции

Национальный совет по реформам и конституционная ассамблея должны быть распущены после окончания референдума.

В случае если проект Конституции на референдуме «провалится», будет создана новая конституционная ассамблея, а правительство генерала П. Чан-Оча должно будет продолжить работу в своем временном качестве вплоть до принятия новой Конституции и проведения выборов в соответствии с ее требованиями, говорится в сообщении.

В тексте проекта Конституции содержится несколько положений, которые уже сейчас вызывают отрицательную реакцию многих избирателей, в частности, положение о назначении невыборного премьер-министра в случае возникновения угрозы национальной безопасности страны и «слабости государственной власти».

18 июня во время организованных военными консультациями с оппозицией Ч. Чайсенг, бывший министр в правительстве Й. Чинават поднял вопрос о восстановлении в стране права граждан

на политические собрания, запрещенные с мая 2014 г. «Без права на политические собрания, политическую дискуссию, референдум о конституции будет просто бессмысленной тратой бюджетных денег», – заявил Й. Чайсенг.

Он напомнил представителям властей о референдуме по прежней конституции, разработанной военными после переворота 2006 г., когда участники референдума в 2007 г. голосовали за «сырую» не обсужденную всенародно конституцию просто потому, что не хотели продолжения военной диктатуры.

По мнению оппозиции, принятая таким образом конституция только подогрела конфликт и перевела его в фазу уличных демонстраций, столкновений и кровопролития. В апреле – мае 2010 г. при подавлении правительственными войсками массового протеста против кабинета премьера А. Ветчачивы, пришедшего к власти минуя всеобщие выборы, на улицах Бангкока погибли 92 человека и более 2000 человек были ранены, сообщает РИА «Новости» (*ДВ-РОСС* (<http://trud-ost.ru/?p=360201>). – 2015. – 19.06).

Індія

Розбіжності між текстом Конституції та правовими реаліями – особливості індійських колізій

The written Constitution diverges to such an extent from Indian constitutional law that it is not just an incomplete statement but can be positively misleading.

Every written constitution is supplemented by important unwritten principles: the constitutional law of all nations (whether or not they have a codified Constitution) consists of some combination of the written and unwritten. Judges interpret the abstract language of written constitutions and speak where the text remains silent. As a codified constitution grows older, it forms less and less of the constitutional law of a nation, having been supplemented by judicial decisions and political practice over time. But what happens when constitutional law diverges from the written constitution to such an extent that it is not just a ‘radically incomplete statement’

of the higher law but, going a step further, is positively misleading?

Deceptions in provisions

The Indian Constitution is transforming into a deceptive one – several constitutional provisions misrepresent what the existing constitutional position is. Most conspicuous among these are Articles 368(4) and (5), which categorically provide that there is ‘no limitation whatever’ on the power of Parliament to amend the Constitution. In the most famous case in the Supreme Court’s history (*Kesavananda Bharati v State of Kerala*), the Court assumed the power to strike down constitutional amendments that altered, destroyed, or abrogated the ‘basic structure’ of the Constitution. Articles 368(4) and (5) thus have no effect, and Parliament’s power to amend the Constitution is unquestionably constrained. Similarly, Article 31B – a clause intended to protect legislation inserted into the Ninth Schedule of the Constitution ‘notwithstanding’ the judgment of any court –

does not, by virtue of a succession of Supreme Court judgments, fully insulate legislation from judicial scrutiny. Instead, courts can test legislation inserted into the Ninth Schedule on the basis that it abrogates fundamental rights that form part of the basic structure of the Constitution. The deception espoused by provisions of the Indian Constitution is fairly unique. In most other nations with written constitutions, the divergence between the text and practice arises on account of the difficulty of formally amending a constitution, coupled with the need to modernise a constitution's functioning. As Tom Ginsburg and other scholars observe in the context of the U.S. Constitution, judges «have filled in the details of the vague 18th century document to make it suitable for modern life». In contrast, the Indian Constitution has proven relatively easy to change, and has been amended more than once a year on average. The deception in India has arisen on account of the fact that even though the Indian Supreme Court has the power to strike down or set aside constitutional amendments, it has no power to repeal them, which means that many ineffective provisions of the Constitution remain on the books. Parliament is the only institution that can change the Constitution to more accurately reflect the true constitutional position, and, so to speak, force the hand of the publishers.

This discussion has an interesting bearing on one of the most important cases currently being heard by the Supreme Court – the challenge to the constitutional amendment that sought to change the way in which judges of the Supreme Court and High Courts are appointed. Under the system, as it existed before the amendment, the power to appoint judges effectively belonged to a collegium of the senior-most judges of the Supreme Court.

Непал

Нова конституція Непалу буде оприлюднена до середини липня, і вже після цього буде сформовано уряд.

Former Prime Minister and UCPN (Maoist) leader Baburam Bhattarai has remarked that a national government would be formed immediately after the promulgation of new constitution.

Parliament attempted to transform the appointments process by amending the Constitution to establish a six-member National Judicial Appointments Commission. Naturally, as it stands, the constitutional text contains provisions explaining the modalities of how the Commission is to perform its task. In the event that this constitutional amendment is struck down, we will be left with a situation in which the Constitution refers to an appointments process by a body that neither had an inaugural meeting, nor appointed a single judge.

Deception may not be seen as much of a problem for lawyers. However, it represents a major access barrier for members of civil society who, quite understandably, refer to the constitutional text as the first (and often, only) port of call in understanding what the constitutional position is. Aside from its symbolic significance, one of the benefits of a codified constitution is that it generates awareness about the processes of government.

The National Democratic Alliance government has promised to repeal hundreds of obsolete statutes, including many that have been struck down, as part of a legislative clean-up exercise. It is more perilous to envisage the same being done for the Constitution – the concern always being that any government in power will silently remove an inconvenient provision of the Constitution too, appropriately sandwiched between groups of obsolete provisions. Perhaps all that can be done, then, is to encourage people to continue reading the text of the Constitution as a starting point – but warn them that what you see is not necessarily what you get (*The Hindu* (<http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/indias-deceptive-constitution/article7295299.ece>). – 2015. – 9.06).

Talking to journalists here at his home-district Gorkha on Thursday, Bhattarai said the new constitution would be announced within the current Nepali month of Ashad (mid July).

«There may be a delay of one or two day. But if no incident beyond our control takes place, the new constitution will be promulgated by the end

of Ashad», said leader Bhattarai, who arrived here to meet the victims of recent earthquakes. He said the constitution drafting committee would table the first draft of the constitution by June 28.

He said the constitution will be announced after discussions for few days and collection of public views once the first draft is tabled. He added that the constitution is being released after forging agreement among the agitating parties. «Rest assured the new constitution will be tabled», he said.

But no deal has been forged regarding power sharing in the national government to be formed after the constitution, he claimed.

Prime Minister Sushil Koirala has said the constitution drafting task should be carried out through 'double' fast track.

«Others are saying fast track. But i say mere fast track is not enough, let's go to double fast track», said the prime minister talking to a delegation of Nepal Federation of Indigenous Nationalities at his official residence in Baluwatar on Thursday. He made it clear that the due process would not be bypassed in the name of fast-track. «The process can be shortened but should not be breached», he said.

PM Koirala reiterated his commitment that he would step down from the PM's post on the very day the new constitution is announced. «We need to draft the constitution as soon as possible. The parties have become panic-stricken», said Koirala, «Bring the constitution, i will quit the day it is announced».

Saying the agreement signed by the big four parties has only formed the outline of the new constitution, Koirala told the indigenous nationalities that the people would not be deprived of the right to discuss the new constitution. He made it clear that the new constitution would ensure identity, culture, outfit, language, and religious freedom.

A team led by NEFIN Chairman Nagendra Kumal also submitted a memorandum to UCPN (Maoist) Chairman Pushpa Kamal Dahal (*Ekantipur* (<http://www.ekantipur.com/2015/06/18/top-story/natl-govt-immediately-after-constitution-bhattarai/406738.html>). – 2015. – 18.06; *Ekantipur* (<http://www.ekantipur.com/2015/06/18/top-story/new-constitution-through-double-fast-track-pm/406735.html>). – 2015. – 18.06).

Лівія

Група лівійських юристів, дипломатів, політичних активістів, лікарів і бізнесменів з міст по всій країні закликала до відновлення Конституції 1951 р. і проголошення тимчасового глави держави, який не був би пов'язаним із жодною з груп впливу, що ведуть політичну боротьбу, і який може виступати як фокус єдності та вірності для всіх лівійців.

A group of Libyan lawyers, diplomats, political activists, doctors and businessmen from towns across the country has called for the restoration of the 1951 constitution and on Prince Idris Al-Senussi to become interim head of state.

At a meeting yesterday in Barcelona hosted by the European Institute of the Mediterranean (IEMed) and the Toledo International Centre for Peace (CITPax), the group said that Libya was dangerously split and that too many post-revolution figures were unable to put its interests above those

of their community or themselves. In the situation, they declared, the country urgently needed an interim head of state who was not linked to any of its present divisions and disputes and who could act as a focus of unity and loyalty for all Libyans.

«To ensure the unity of the Libyans, and for the stability and security of the country, we call for the restoration of the Libyan constitution first promulgated on 7 October 1951, with amendments, and have asked Idris Al-Senussi to be interim head of state», a statement read. As a member of the former ruling Senussi family and with no links to any single city or tribe, he could act as a unifying force, a Libyan lawyer at the meeting said.

Constituting themselves as the «Group Supporting a Roadmap for an Inclusive Libya in Peace», they said they would be talking to the country's mayors about the call, and planned to organise a conference with them during Ramadan.

«We do so taking into consideration all the Libyan community, inside and outside Libya, and with the sincere hope that all displaced Libyans can return in peace to their homes», the statement said.

Bernardino Leon, the UN envoy, was not present at the meeting but sent his best wishes beforehand.

Домініканська Республіка

Новая Конституция принята 13 июня в Доминиканской Республике после одобрения во втором чтении внесенных изменений в Основной закон страны. Как сообщило из Санто-Доминго агентство Prensa Latina, такое решение поддержал 181 из 220 принявших участие в голосовании членов Национальной ассамблеи по пересмотру Конституции.

Заседание началось с исполнения национального гимна и артиллерийских залпов, после чего были зачитаны все 277 статей Основного закона страны. Церемония завершилась провозглашением вступления в силу новой конституции, которая

Many of those present asked that their names not be revealed at present for security reasons (*Libya Herald* (<http://www.libyaherald.com/2015/06/17/new-libyan-political-group-calls-for-restoration-of-1951-constitution-and-for-idris-al-senussi-to-be-interim-head-of-state/#ixzz3dV8vkbbd>). – 2015. – 17.06).

дає можливість переизбирать президента на второй срок подряд. Старая Конституция такой возможности не предусматривала. Как указывается во внесенной поправке, президент «может переизбираться на один последующий срок и больше никогда».

Тем временем глава государства Д. Медина, для переизбрания которого была осуществлена эта реформа, находился в своем кабинете в Национальном дворце. Изменение Основного закона позволяет действующему президенту представить свою кандидатуру на новый срок – 2016–2020 гг. (*TACC* (<http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2039502>). – 2015. – 14.06).

М'янма

Частина депутатів парламенту обурена тим, що державні ЗМІ «атакують» законопроект про внесення змін до Конституції.

A row has erupted in parliament over the circulation among some MPs of an opinion piece in the state-owned media attacking the bill to amend the constitution. Minister for Information U Ye Htut has strongly denied being responsible for the distribution, and called on his accuser to back up his claim, but Speaker Thura U Shwe Mann has promised an investigation.

The argument began when U Ye Tun, the MP for Hsipaw in Shan State from the Shan Nationalities Democratic Party, placed a post on his Facebook page yesterday saying that parliamentarians staying at the Nay Pyi Taw City Development Committee guesthouse had been given an envelope the previous night «said to be from the Ministry of Information».

«The envelopes contained copies of an opinion piece that had appeared in Kyemon on June 14 headlined, ‘Want to receive a good legacy’, written by one Yan Kin. The piece strongly objected to the [constitution] amendment bill, and added that the hluttaw was holding back on enacting the law on recalling MPs, while talking about amending the constitution», he wrote.

Submitted to the parliament in 2012, the law on recalling MPs would allow constituents to initiate a process that could potentially remove their parliamentary representative. The bill has been stalled in parliament for unclear reasons.

The letter refers to two constitutional amendment bills submitted to parliament on June 10 by senior Union Solidarity and Development Party official U Thein Zaw.

Many of the changes would give parliament greater powers at the expense of the government,

including requiring government officials to be elected MPs.

Information minister U Ye Htut immediately took to Facebook to respond to the accusations, saying his officials had denied all involvement in the distribution.

«Did U Ye Tun see who distributed the envelopes? What evidence does he have that they are from the Ministry of Information?»

He said the allegation damaged the dignity of his ministry, adding, «I hope we will get solid evidence from U Ye Tun on this matter».

But other MPs yesterday backed up U Ye Tun's account of events, saying they were told by staff at the guesthouse that the article had been sent by the Ministry of Information.

The row was raised in the Pyi-daungsu Hluttaw yesterday by U Khine Maung Yi, an opposition representative for Ahlone in Yangon.

«This unofficial activity might just be intended to annoy us or there may be other intentions behind it», he said. «But I am raising this case because what has been done is not right».

Another Pyithu Hluttaw representative, Daw Nan Sae Owa from Hpa-an in Kayin State, recalled a similar version of events.

«While we were resting last night, a staff member from the guesthouse knocked on the door and gave [the letter] to us. When we asked him who it was from, he replied that the Ministry of Information gave it to him», she said.

Руанда

Два члени парламенту Руанди й член Східноафриканських Законодавчих зборів (EALA) подали у відставку, не погоджуючись з рішенням правлячої партії змінити Конституцію, щоб дати змогу діючому президенту брати участь у виборах 2017 р.

Two members of the Rwandan Parliament and a member of the East African Legislative Assembly (EALA) have resigned for reportedly disagreeing with the ruling party's decision to change the constitution to allow President Paul Kagame to run in the 2017 election.

MPs are particularly unhappy that the article was only distributed to those staying at the state-run guesthouse, who are mostly opposition and ethnic minority representatives.

Members of the Union Solidarity and Development Party, who stay in party accommodation at another location in Nay Pyi Taw, were not given the letter.

Pyidaungsu Hluttaw Speaker Thura U Shwe Mann said he would investigate the allegations.

«This is an unusual case and I'd like to say to those MPs who have complained about the matter that I will resolve it. We must consider if it is an attempt to sow dissension among MPs», he said.

In his post, U Ye Tun mentioned speculation that «Yan Kin», the author of the comment piece, was in fact a minister, suggesting that the government opposed the bill to amend the constitution. It is expected that all military MPs, who occupy one-quarter of all parliamentary seats, will oppose the bill which, if passed, would loosen their hold on parliament.

But U Ye Htut added that the News and Periodicals Enterprise of his ministry had invited articles on amending the constitution, and had published them in accordance with its remit.

«Our ministry has no reason to lobby MPs, apart from communicating with them in line with the law», he added (*The Myanmar Times* (<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/15084-constitution-op-ed-delivery-angers-mps.html>). – 2015. – 18.06).

The Rwandan Patriotic Front (RPF) announced that it approved an amendment to article 101 of the country's constitution after some 3,6 million people – about 72 % of Rwanda's electoral roll – signed a petition asking the Parliament to change the document, which restricted the president to running for two seven-year terms.

However, some reports claimed that part of the population was forced to sign the petition by officials.

RPF member Connie Bwiza Sekamana resigned earlier in June after allegedly being summoned by

the Criminal Investigations Department, the East African reported.

However, sources told the East African that she was dismissed after criticising the government for its decision to change the constitution.

Chamber of Deputies Giovanni Bushishi and EALA member Celestin Kabahizi also resigned from their positions. It is not yet clear why they abandoned their posts, but sources told East African the catalyst was their disagreement over amending article 101.

Changing the constitution will undermine peaceful transfer of power

Earlier in May, the country's main opposition party Democratic Green Party of Rwanda (DGPR) filed a lawsuit to the Supreme Court attempting to block the change to the constitution, arguing that article 193 concerning amendments of the document does not allow the number of terms to be changed, but only their lengths.

DGPR's President Frank Habineza told IBTimes UK: «We don't support the change of the constitution, but we are not surprised [that this happened] because many people have been protecting this move».

Habineza also said that there are allegations that some people were forced to sign the petition, but added that DGPR does not have any evidence to prove this.

«Changing the constitution will not only undermine the democratic process but also the peaceful transfer of power», he said, adding that since the kingdom of Rwanda – which ended when King Kigeli V was overthrown in a 1961 coup d'état resulting in a referendum that abolished the monarchy – the non-democratic successions of leaders had led to deaths and unrest.

It is not yet clear whether Kagame will back the RPF's decision. Earlier in April, the president said he did not support changes of the constitution, but he was open to debate.

«In a democratic society, debates are allowed and they are healthy», he said.

Kagame also urged politicians not to coerce people into signing the petition. «If the allegations that some people have been forced are true, that's a concern and you should also have that concern», he said.

Burundi unrest unlikely in Rwanda

In neighbouring Burundi, hundreds of people have been engaged in violent protests after President Pierre Nkurunziza announced he will seek a third term in this year's election.

Protesters accused him of violating the constitution and the Arusha Peace Agreement, which says the president can only stay in power for two terms.

Nkurunziza's supporters argue the president's first term should not be counted as he was chosen by the Parliament and not by the people in an election as is specified in the agreement.

The Burundian police as well as the Imbonerakure – the youth wing of Nkurunziza's party National Council for the Defense of Democracy – have been accused of committing abuses, such as killings and torture, against protesters.

International commentators have said it will be unlikely for Rwandans to protest against RPF's decision given Kagame's strong support, mainly stemming from belief in his ability to transform Rwanda into a middle-income country, a goal he committed to achieving by 2020.

However, critics have accused Kagame of cracking down on political and press freedoms.

Assistant professor in comparative politics and researcher on sub-Saharan Africa Omar McDoom told IBTimes UK: «The president's [Kagame] popularity is difficult to gauge. While he has delivered social order and rising prosperity, his record on individual freedom and justice lags behind.

«Petitions and quantitative indicators of public opinion are not reliable guides to the true sentiment of the population given the extraordinary ability of the state to monitor society and given how strongly the regime has punished dissent, perceived as disloyalty, in the past. Self-censorship is an issue in a regime which, by all independent measures of democracy, has an authoritarian character».

When asked to comment on possible unrest in Rwanda, Habineza told IBTimes UK: «I don't know what could happen in Rwanda, but I know that not every Rwandan wants to change the constitution» (*IBTimes* (<http://www.ibtimes.co.uk/rwanda-changing-constitution-allow-president-kagame-third-term-will-undermine-peace-democracy-1506587>). – 2015. – 17.06).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 6 червень 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 30.06.2015.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,58.

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.