

О Н О В Л Е Н Н Я К О Н С Т И Т У Ц І І Я К З А В Е Р Ш Е Н Н Я Р Е В О Л Ю Ц І І

Київ, 2015

Дана публікація підготовлена експертами Міжнародного центру перспективних досліджень та Центру політико-правових реформ, в рамках проекту: «Використання світового експертного досвіду та проведення публічних консультацій в процесі внесення змін до Конституції України» який здійснюється за підтримки Міжнародного фонду Відродження.



Автори:

Центр політико-правових реформ:

А .Барікова, К. Давиденко, Я. Журба, Ю. Кириченко,

І. Коліушко, Р. Куйбіда

Міжнародний центр перспективних досліджень: С. Кіщенко

Керівник проекту

С. Кіщенко

©2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.

ЗМІСТ

1. ВСТУП: КОНСТИТУЦІЯ	4
1.1. ПОТРЕБА ОСМИСЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ.....	4
1.2. ПРИРОДА І СУТЬ КОНСТИТУЦІЇ	4
1.3. ДВА ШЛЯХИ ВСТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВЛІННЯ	6
1.4. БУКВА І ДУХ КОНСТИТУЦІЇ	7
1.5. РЕВОЛЮЦІЯ ГІДНОСТІ Й УКРАЇНСЬКА КОНСТИТУЦІЯ	8
1.5.1. Реалізація Українським народом права на повстання	9
1.5.2. Революція Гідності як початок шляху до конституційного правління.....	10
1.6. ЧЕРЕЗ КОНСТИТУЦІЙНУ РЕФОРМА ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВЛІННЯ	11
2. НАПРЯМКИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ	13
2.1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ.....	13
2.1.1. Чому потрібна децентралізація та які конституційні зміни необхідні для її проведення?	13
2.1.2. Які трансформації чекають нас після прийняття змін до Конституції? ...	16
2.1.3. Які поправки потрібно внести до Законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації.	21
2.2. ПРАВОСУДДЯ.....	24
2.2.1. Чому потрібно змінювати Конституцію, щоб реформувати систему правосуддя?	24
2.2.2. Які зміни пропонує Конституційна комісія?	27
2.2.3. Що обов'язково має бути у змінах до Конституції?.....	30
2.2.4. Конституційні зміни щодо Конституційного Суду України: основні зауваження	32
2.3. ОРГАНІЗАЦІЯ ВИЩИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ	33
2.3.1. Потреба сконструювати «працюючий в інтересах суспільства механізм»	33
2.3.2. Щодо вибору форми правління: парламентська, президентська, чи змішана республіка?.....	34
2.3.3. Напрямки необхідних змін	35
2.4. ПРАВА ЛЮДИНИ.....	38
3. ПРАВОВІ ШЛЯХИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ	42
3.1. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ	43
3.1.1. Процедура внесення змін до Конституції	43
3.1.2. Конституційний процес сьогодні: діяльність Конституційної комісії	46
3.2. ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ОРГАНОМ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ НАРОДУ.....	50
4. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ.....	51
4.1. ХТО ПРОВІДИТЬ ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ	56
4.2. КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ З ПИТАНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ	57
4.3. КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ З ПИТАНЬ ЗМІСТУ КОНСТИТУЦІЇ	59
ДОДАТКИ	61
I. ОСНОВНІ ПОДІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ З 1991 РОКУ	61
II. ДОСВІД УСТАНОВЧИХ ЗБОРІВ ДЕЯКИХ КРАЇН СВІТУ	65

1. ВСТУП: КОНСТИТУЦІЯ

1.1. ПОТРЕБА ОСМИСЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ

Для чого нам — громадянам — Конституція? Чи вважаємо ми Конституцію важливою для свого повсякденного життя? Чи є наша Конституція для нас цінністю? Чи здатні ми укласти суспільний договір (конституцію) та виконувати його положення? Як змусити владу дотримуватися Конституції? На що ми готові піти заради виконання нашої Конституції?

Якщо хочемо зробити нашу державу сильною та успішною, ці питання потребують усвідомлення від кожного громадянина та консенсусних відповідей усього суспільства.

Можливо, ви не погодитеся із тезою про те, що значення Конституції для суспільства впливає на успіх держави цього суспільства. Давайте поговоримо про це.

Ми ретельно ставимося до вибору освіти — куди вступати, до якої школи відправити навчатися дитину, яку іноземну мову опановувати. А що, якщо Конституція детермінує майбутнє наше і наших дітей не менше, ніж освіта? Треба з цим розібратися.

Єдине твердження, на якому невідступно наполягають автори, — наша Конституція стане працювати в інтересах громадян, якщо ми приділимо їй трохи часу. Все інше в цій брошурі — думки групи громадян до дискусії з іншими громадянами.

1.2. ПРИРОДА І СУТЬ КОНСТИТУЦІЇ

Для того, щоб не бути залежним від волюнтаризму правителя в державі, воля якого надто часто виявлялась несправедливою, жорстокою, жадібною чи просто глупою, людство ціною зусиль мислителів та народів, через революції, прийшло до визначного здобутку — конституції.

Поняття конституції в сьогоденні розумінні визначили англійці, хоча зведеної в один текст і навіть повністю десь записаної конституції у них немає досі. Під час Славетної революції 1688 року англійці скинули короля Якова II, тому що «король порушив основоположну конституцію Королівства». Якову II довелось тоді тікати з країни, умовно, до «Ростова-на-Дону», у Францію.

Порушення Якова II полягало в тому, що він, по-перше, хотів, щоб державна влада могла втручатися і в природу даний простір особистої свободи людини¹, та, по-друге, зазіхав на більшу державну владу, ніж в умовах правління права може бути зосереджено в руках однієї особи.

Конституція захищає від абсолютної деспотичної влади. Головне, вона визначає межі державного регулювання. Тим самим охороняє простір особистої свободи людини, де остання порядкує відповідно до своєї волі. Крім того, закладається правління, при якому в руках жодної посадової особи чи органу не може бути зосереджено надто багато влади, яка б дозволила їм діяти свавільно.

Функції законодавчої, виконавчої та судової влади розподіляються між різними державними органами. Для кожного з них конституція визначає повноваження. І далі вона встановлює, як ці повноваження мають здійснюватися.

Повноваження та спосіб їх реалізації є межами. Це означає, що робити щось інше, не передбачене повноваженнями, чи за іншою процедурою, ніж прописана для цього повноваження, органу влади заборонено.

Тож ідея та основне призначення конституції полягає в тому, щоб обмежити державну владу. Невипадково Великобританію та інші сучасні європейські монархії називають «конституційними», або «обмеженими» монархіями.

¹ Тут хочеться застерегти від вульгарних трактувань свободи людини як всюдозволеності. Ніщо так не загрожує політичній свободі, як уявлення, що вона полягає у можливості робити все, що людині заманеться, аж поки їй не стане на заваді кулак когось сильнішого. У цій брошурі під поняттям «свобода людини» мається на увазі стан, коли людина не може бути піддана сваволі іншої особи. Визначення близьке до того, яке давав Джон-Стюарт Міл.

Суттю конституційного правління є встановлення меж влади держави у суспільній угоді (конституції). Іншими словами — громадяни домовляються між собою, як має бути організована влада у суспільстві, що їй треба робити та куди не можна втручатися за жодних обставин. .

Далі конституція стає основою для всієї правової системи в державі. Жоден закон, інший акт чи судові рішення не можуть суперечити конституції ані по змісту, ані по способу ухвалення.

Якщо така суперечність існує, це означає, що орган, який прийняв закон, інший акт чи судові рішення, вчинив неконституційну дію та має нести відповідальність.

1.3. ДВА ШЛЯХИ ВСТАНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВЛІННЯ

Перший шлях відбувається під час заснування держави. Цей шлях пройшла Північна Америка. Спочатку окремі штати і далі, після об'єднання в одну державу, — Сполучені Штати Америки.

Засновуючи державу, люди вирішили, яку частину своїх прав вони делегують для її функціонування. Державі було повністю делеговане право здійснювати розслідування та судити особу, яка завдала кривду. Було б нерозумно, як казав Джон Лок, «щоб люди були суддями у своїх власних справах, бо себелюбство зробить людей упередженими щодо самих себе та своїх друзів, а з іншого боку — лиха вдача, пристрасть та мстивість заведуть їх надто далеко в покаранні інших, і звідси нічого, крім плутанини та безладу, не вийде».

Було делеговане право на певну частку власності громадян, яку вони віддають як податки у розмірі, необхідному для забезпечення виконання державою відведених їй функцій. Також держава отримала право мобілізувати громадян для військового захисту країни та її інтересів. Тобто за певних умов громадяни поступаються державі своєю свободою і зобов'язуються діяти так, як вирішить військове командування.

Цей шлях передбачає рух суспільства від стану природи до конституційного правління.

Другий шлях до конституційного правління є рухом з протилежного боку — від деспотії та абсолютної влади, коли суспільству доводиться виборювати в політичних правителів різних історичних періодів свою територію свободи. На даний час це єдино можливий шлях, адже немає вже на Землі вільного від юрисдикції держав простору, придатного для життя, куди могли б поїхати люди і заснувати в стані природи нову державу.

Це тяжкий шлях зміни існуючих укладів та інституцій через революції і реформи аж поки суспільство не доб'ється стану, коли ефективна влада надійно підпорядкована праву. Першими цей шлях пройшли країни Західної Європи.

Ми проходимо цей шлях сьогодні. І за нами пройдуть інші країни, яким ще належить встановити конституційне правління.

1.4. БУКВА І ДУХ КОНСТИТУЦІЇ

Президент Білорусі Олександр Лукашенко в інтерв'ю газети Independent у 2012 році назвав британців аборигенами, в яких навіть немає конституції. (Текст Конституції Республіки Білорусь був прийнятий у 1994 році і складається зі 146 статей).

Не будемо встрявати у міжнародну полеміку щодо того, де конституції більше, — у Білорусі чи Великобританії. Поговоримо краще про те, що таке буква і дух конституції. Це питання для нас принципово важливе. У радянський час Союз і кожна з республік мали конституцію.

Для прикладу, у статті 72 Конституції СРСР було записано: «За кожною союзною республікою зберігається право вільного виходу з СРСР». Проте той, хто бодай слово промовляв про вихід України зі складу СРСР, опинявся у тюрмі.

Тоді що це був за феномен — радянська конституція, коли її текст геть розходився із дійсністю?

Сьогодні практично кожна держава світу має конституцію. Майже у всіх визнається, що влада належить народові, задекларовані цінності прав людини тощо. Є країна, де конституцію народу подарував султан. Парламент у цій країні є, і його членів теж призначає султан.

Наявність тексту із назвою «конституція» (букви) не завжди означає, що суспільство цієї держави справді має конституцію. Що ж тоді є критерієм наявності останньої?

Тут вводимо поняття справжності — коли у формі тексту втілена правдива природа конституції, описана вище.

«Суспільство, в якому гарантію прав не забезпечено чи поділу влади чітко не встановлено, не має конституції», — ще у 1789 році виголосили французи у Декларації прав людини і громадянина. Ось і мірка, щоб визначити, має суспільство конституцію чи ні.

Задайтесь питанням, хто править у державі, — право, якому підкоряються правителі, чи правителі, які використовують закон як інструмент впровадження своєї сваволі? У першому випадку конституція є, у другому її немає.

У Радянському Союзі конституції не було, а були побудовані лише фальшиві бутафорії. Краще б не було і цих бутафорій, адже за ними залишилися неправильні уявлення про конституцію. Це минуле нам потрібно остаточно подолати.

1.5. РЕВОЛЮЦІЯ ГІДНОСТІ Й УКРАЇНЬКА КОНСТИТУЦІЯ

Раніше можна було почути думку, що хоча в Україні формальний документ під назвою «Конституція» є, насправді конституції немає. Перекладаючи це на мову попереднього підрозділу, йшлося про те, що існує лише буква конституції, а духу — немає. Треба визнати, що велика доля правди у цих словах була. Але з певного моменту

це вже не так. Революція Гідності зробила Українську Конституцію справжньою.

1.5.1. Реалізація Українським народом права на повстання

«Щоб люди не були змушені вдаватися до повстання як до останнього засобу проти тиранії та гноблення, права людини мають бути захищені верховенством права», — сказано у Загальній декларації прав людини.

Зимом 2013-2014 року українцям довелось вдатися до цього останнього засобу. Янукович діяв, не рахуючись із обмеженнями, встановленими Конституцією, не визнаючи над собою норм суспільної угоди (конституції). Суди і правоохоронні органи вже (ще?) не захищали людей і досить легко стали інструментом у руках того, хто намірився подавити свободу і гідність.

Янукович хотів необмеженої влади. За свою сваволю йому довелось тікати з країни, як колись Якову II. Український народ ціною життя людей показав, що влада державця в Україні має бути обмежена, і тим самим заклав конституційне правління. Під час Революції її зв'язок із Конституцією не був артикульований. Можливо, він не був навіть усвідомлений. Багато чого українці в Революції зробили, ймовірно, завдяки інтуїції, природному відчуттю правди, ніж через чітке усвідомлення.

Ми не сказали, що Янукович має піти, тому що порушив основоположну Конституцію України. Ця вимога була породжена відчуттям гідності, свободи та справедливості. Конституція 1996 року не була наповнена таким змістом. Не в тому розумінні, що текст конституційних положень не відображає принципів гідності, свободи та справедливості, а в тому, що по відчуттю і сприйняттю цей текст був скоріше номінальний, неживий. В ньому не вбачалося цінності, за яку варто жертвувати дорогим.

Значення Конституції не було для нас очевидним фактором. На відміну від заборони мирно збиратися, побиття та вбивств владою

мирних протестуючих. Такі фактори усвідомлюються добре. Однак це стало можливо не раптово зимою 2013-2014, — а тоді, коли ми не відстояли Конституцію. Свалілля влади, яке нам довелось пережити, розпочалося ще у 2010 році: неконституційне відновлення попередньої редакції Конституції; внесення змін до законів, де Президенту надавались непередбачені повноваження, через які він взяв під контроль усю систему влади; тощо. Але тоді ми не сказали голосно «ні», не оборонили себе шляхом захисту Конституції.

Маємо засвоїти цей урок. Не можна відкладати боротьбу аж до межі виживання. Боротьба має вестися за конституційний порядок. Якщо його немає, усілякі прояви свавілля стають імовірними. Коли й кому це свавілля принесе каліцтво, смерть чи іншу біду, — лише питання часу і приводу.

Отже суспільству потрібна конституційна реформа та еволюції, яка зробить зміст Конституції живою і справжньою тотожністю гідності, свободи та справедливості, обмежить владу та дасть можливість їй ефективно працювати в інтересах суспільства

1.5.2. Революція Гідності як початок шляху до конституційного правління

Мотивація людей до Революції полягала у прагненні гідності, свободи і справедливості. Спосіб досягнення мети — наполегливість, солідарність і жертвність.

Зроблена справа не може не викликати пієтету в тієї частини людства, що здатна осягнути справжній зміст цих понять. У гуманістичному вимірі планка настільки висока, що закономірно вона виявилась не під силу для значної частини людей. Їм довелося створити свої обмежені, часто звulьгаризовані пояснення тих дій, які вони бачили, але не осягнули.

І йдеться про людей не лише за межами України. Таких багато й в Україні. А найбільше, як видається, серед політиків, хоча практично всі вони були прямими очевидцями подій. Це невтішна обставина,

зважаючи на те, що маємо зробити після революції. Вона означає, що на таких членів суспільства не можна покладатися у справі, яку нам належить зробити.

Повалити погане, свавільне правління — це лише перший крок. Він не веде до автоматичних змін. Збудувати в державі добре, правдиве правління на основі правового порядку — ось кінцева мета, заради якої все й починалося. Краса Української революції може бути увіковічена лише досягненням її кінцевої мети. В іншому випадку те, що зараз викликає піетет, заслужено викликатиме засудження марних жертв, осуд неспроможності.

Ця мета не може бути досягнута швидко і легко. Тож той, хто береться вже зараз підпивати здобутки Революції, або мало розуміє, або відверто маніпулює.

Отже, перед нами стоїть завдання встановлення в Україні якісно нового правління, що запустить процес розвитку. Революційні методи для виконання цього завдання не годяться. Воно досягається шляхом впровадження професійних політико-правових реформ.

Визначальну роль тут відіграє конституційна реформа.

1.6. ЧЕРЕЗ КОНСТИТУЦІЙНУ РЕФОРМА ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВЛІННЯ

Часто можна почути нарікання щодо намірів провести конституційну реформу. Мовляв, кожна влада приходиться і змінює Конституцію «під себе». Щоб цього не сталося в черговий раз, нам необхідно стати активним учасником проведення конституційної реформи. В цьому випадку в нас є шанс змінити Конституцію «під себе».

Після всіх тих подій, які випали на долю нашої Конституції з часу прийняття і до початку 2014 року, вона навряд чи є «неушкодженою», а отже потребує удосконалення. Історія конституційного процесу викладена у Додатку 1.

Влада ініціювала проведення конституційної реформи. Один з її напрямів — децентралізація. Відповідний законопроект попередньо ухвалений Парламентом 31 серпня 2015 року. Перед цим жодна влада не робила реальних кроків для децентралізації і, зрозуміло, конституційні зміни в цій частині не ухвалювалися.

Другий напрям — організація справедливого правосуддя, а третій — гарантування прав людини.

З'ясуємо питання, чому потрібна конституційна реформа суспільству, абстрагуючись від політичних перипетій.

Перша причина необхідності конституційної реформи полягає у потребі виправлення змістовних недоліків.

Можна виокремити чотири напрями конституційних змін:

- ✓ встановлення ефективного механізму державної влади (форми правління);
- ✓ створення конституційних передумов для децентралізації влади;
- ✓ посилення незалежності та професійності судової влади;
- ✓ гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Друга причина полягає у необхідності піднести авторитет Конституції як справжнього акту установчої влади, де буква і дух єдині. Після сумнівних «реверсів редакцій» Конституції саркастичне питання, яке інколи можна почути з уст громадян, «За якою редакцією Конституції ми сьогодні живемо?» має підстави звучати, як би це не було прикро.

Належно проведена конституційна реформа частково покращить сприйняття Конституції. Однак ця мета не може бути досягнута самими лише поправками до Конституції, навіть якщо вони будуть ідеальні за формою і процедурою. Необхідна також системна пра-

вова освіта для громадян, яка дасть можливість зрозуміти важливість Конституції, її зв'язок із розвитком країни та життям кожної людини.

Це зменшуватиме простір для зловживання політиків. Ціль конституційної еволюційної реформи полягає в тому, щоб дотримання Конституції було самодостатньою метою, і той, «хто порушив основоположну Конституції України», не мав би місця в українській політиці, навіть якщо йдеться про таке звичке неособисте голосування депутатів. Потрібно, щоб ми розуміли та відчували, що будь-яке порушення Конституції завжди є наступом на людську гідність, свободу і справедливість.

2. НАПРЯМКИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

2.1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

2.1.1. Чому потрібна децентралізація та які конституційні зміни необхідні для її проведення?

Децентралізація влади — одна з ключових частин конституційної реформи, яка сьогодні необхідна Україні.

Що ж насправді являє собою децентралізація та чи змінить вона життя громадян? Децентралізація влади — це передача максимальної кількості повноважень та бюджетних коштів, які зараз знаходяться в розпорядженні державних органів влади, органам місцевого самоврядування. Цей процес покликаний наділити повноваженнями ті органи, що працюють найближче до людей та можуть вирішувати місцеві проблеми якомога ефективніше. Тут реалізовується принцип субсидіарності, передбачений Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована Україною 1997 року).

Субсидіарність в організації публічної влади означає, що питання суспільного життя вирішуються на тому рівні, де це буде найефективніше. На регіональному рівні вирішується те, що не може бути

забезпечено на місцевому, а на національному — відповідно, те, що не може бути досягнуто на регіональному та місцевому.

Органи місцевого самоврядування вирішують більшість питань зі сфери щоденного життя жителів тих чи інших населених пунктів. Для забезпечення місцевих питань необхідне створення таких територіальних громад, які самостійно або через представницькі органи зможуть вивести на належний рівень житлово-комунальне господарство, освіту, культуру, охорону здоров'я і т.д. Тоді громади в особі своїх представницьких органів зможуть самостійно планувати розвиток своєї території, залучати інвестиції, успішно розвивати власне підприємництво, швидко та якісно надавати всі адміністративні та соціальні послуги (від реєстрації майна, отримання дозволів та ліцензій, довідок та паспортів до оформлення субсидій та соціальної допомоги). Крім того, об'єднання громад та завершена бюджетна децентралізація дозволять всім громадам побудувати та обладнати дитячі садки та школи, заснувати фельдшерсько-акушерські пункти з кваліфікованими працівниками, побудувати якісні дороги, налагодити хороше транспортне сполучення, освітлення, газо- та водопостачання і т.д.

Варто звернути увагу на той факт, що внесення змін до Конституції є лише одним з аспектів реформи, а сама реформа здійснюється вже понад рік. Прийнято закони «Про об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». Нове законодавство запровадило передачу значної частки доходів із Державного бюджету до місцевих бюджетів. Проте без змін до Конституції завершити реформу не вдасться. І ось чому.

На сьогоднішній день в Конституції України закріплено достатньо положень, що виступають своерідною спадщиною радянського минулого та гальмують розвиток локальних громад. Йдеться як про формальну діяльність районних та обласних рад (на сьогодні вони

практично не мають власної компетенції) та відсутність у них своїх виконавчих органів, так і про районні та обласні державні адміністрації. Адміністрації працюють як органи подвійного підпорядкування: в якості представників центральної виконавчої влади на місцях та в якості виконавчих органів районних та обласних рад. Оскільки органи місцевого самоврядування регіонального рівня не мають власних виконавчих комітетів, вони стають залежними від державної влади. Також виникають часті суперечки щодо розподілу компетенції між державною владою на місцях та муніципальними органами. Спостерігаються випадки своєрідного «перекидання» виконання завдань від органу до органу. Заплутана і незрозуміла для громадян система публічної влади часто призводить до того, що остання працює не на громадянина, а проти нього.

Сьогоднішня система адміністративно-територіального устрою України не дає можливості організувати сильне місцеве самоврядування. Більшість населених пунктів, в основному села та селища, а подекуди й міста, є малими як за кількістю населення, так і територіально. Лише подумайте: на сьогоднішній день в Україні існує 24 обласні, 490 районних, 458 міських, 783 селищних та 10279 сільських рад. Отже кожне місто, селище та село має свою раду, голову ради та виконавчі органи. При мінімальній кількості населення, яку ці органи обслуговують, навантаження на бюджет просто колосальне! Більшість європейських країн вже пройшли шлях побудови спроможного місцевого самоврядування. Нам для цього необхідна реформа адміністративно-територіального устрою та укрупнення територіальних громад. До слова, процес утворення нових територіальних громад, де оптимально би поєднувалася дієздатна публічна влада та максимально забезпечувалися всі базові потреби мешканців цієї громади, наразі набирає обертів. Станом на вересень 2015 року Кабінетом Міністрів вже затверджено перспективні плани формування територіальних громад 17 областей.

Україна потребує комплексної реформи децентралізації влади, коли вирішенням питань, що безпосередньо стосуються життєдіяльності

села, селища чи міста, а також району та області — щодо питань обласного та районного значення, будуть займатися не «в Києві», а на місцях. При цьому суттєве збільшення повноважень органів муніципальної влади потребує і детальної розробки процедури нагляду за законністю їх діяльності, адже, як відомо, прокуратура більше такої функції не виконує. Про це й поговоримо далі.

2.1.2. Як і трансформації чекають нас після прийняття змін до Конституції?

1 липня 2015 року Президент Порошенко подав на розгляд Верховної Ради Законопроект № 2217а про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Попереднє схвалення Законопроекту 31 серпня супроводжувалося терактом під стінами парламенту через контроверсійну норму щодо особливого порядку здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

«Особливий порядок здійснення місцевого самоврядування» та «особливий статус регіону» — це різні речі. Проте норма щодо особливостей здійснення місцевого самоврядування на окремих територіях Луганської та Донецької областей викликана з військовою окупацією цих українських територій Росією та відповідно мінськими домовленостями. Це не пов'язано з потребою українського суспільства у зміцненні місцевого самоврядування. Військова окупація гальмує необхідну країні децентралізацію та може стати на заваді остаточного прийняття конституційних змін в цьому напрямі. Суспільство не сприймає продиктовані зброєю домовленості як положення своєї конституції — установчого договору .

Реформу децентралізації влади можна звести до 3 основних пунктів:

- зміна системи адміністративно-територіального устрою, включаючи укрупнення громад;
- ліквідація обласних та районних адміністрацій та запровадження взамін інституту префекта;

- ✓ передача більшості повноважень, що наразі здійснюються державними адміністраціями, органам місцевого самоврядування та їх виконавчим органам.

Адміністративно-територіальний устрій. Адміністративно-територіальних устрій, за президентським законопроектом, передбачає таку систему адміністративного поділу: громади, райони та регіони. Після впровадження цієї реформи в Україні буде 27 регіонів (24 області, АРК та міста Київ і Севастополь) та, за підрахунками експертів, близько 120-150 районів і 1500-1800 громад. Первинною, базовою одиницею адміністративно-територіального устрою буде громада, яка складатиметься з поселення чи поселень (якщо це об'єднана територіальна громада, наприклад, з кількох сіл чи селищ). Певна кількість громад буде формувати район. Регіон буде загальною назвою адміністративного рівня для областей та Автономної республіки Крим. Окрім того, стаття 132 проекту змін до Конституції містить важливу норму про те, що адміністративно-територіальний устрій ґрунтується на засадах «повсюдності та спроможності місцевого самоврядування». Саме ця норма покликана усунути практичну проблему земель, які знаходяться за межами населених пунктів та управляються державою. При прийнятті цієї редакції даної статті право власності на такі землі належатиме територіальним громадам, що дозволить збільшити дохідну частину місцевих бюджетів, а також рівномірно розвивати всю територію країни.

Інститут префекта. Проект змін до Конституції України не передбачає більше обласних та районних державних адміністрацій (пам'ятаємо, що їх функції переходять до органів місцевого самоврядування), натомість включає норми щодо запровадження інституту префекта, який здійснюватиме виконавчу владу в районах та областях, а також у місті Києві та Севастополі. Префекта призначатиме та звільнятиме з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів, отож і відповідальним він буде перед Президентом, а підконтрольним а підзвітним — перед Урядом.

Відповідно до законопроекту № 2217а префект, до компетенції якого належить координація діяльності органів державної влади та нагляд, виконуватиме такі завдання:

- ✓ здійснюватиме нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- ✓ координуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснюватиме нагляд за додержанням ними Конституції та законів України;
- ✓ забезпечуватиме виконання державних програм;
- ✓ спрямовуватиме і організовуватиме діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечуватиме їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації та ін.

Оскільки конституційні норми закріплюють лише основи правового статусу та компетенції префекта, хочеться наголосити, що вкрай багато залежатиме від майбутнього закону, що деталізуватиме норми Основного Закону та регламентуватиме конкретні механізми нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Деяко суперечливою видається норма ст. 106 законопроекту, яка передбачає можливість Президента тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, а також районної та обласної рад, і призначати тимчасового державного уповноваженого. Йдеться про випадки прийняття головою громади, радою громади або обласною чи районною радами акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці. В такому випадку Президент зупиняє дію відповідного акта та одночасно звертається до Конституційного Суду, зупиняє повноваження голови ради, складу ради та призначає тимчасового державного уповноваженого, який спрямовує та організовує діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування до рішення Конституційного

Суду. Якщо Суд визнає рішення ради конституційним, Президент скасовує свій акт щодо припинення повноважень ради та її голови, у протилежному випадку — голова та місцева рада, а також обласна та районна ради достроково припиняють свої повноваження, і у визначеному законом порядку призначаються позачергові вибори. Певна загроза міститься в тому, що посередником, який визначає, чи є рішення Президента про розпуск законним та обґрунтованим, всупереч європейській практиці, виступає не уряд або парламент, а орган конституційної юстиції. Окрім того, хоча, за словами Президента, ради та їх очільники припинять свої повноваження лише в разі прийняття актів, що створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, проте ці підстави описані через кому із загальним формулюванням «порушення Конституції». Саме така мовна конструкція існує і зараз у профільному законодавстві, що дозволяє підігнати під неї практично будь-яке зловживання. У випадку набрання чинності законопроектом № 2217а від процесу контролю за діяльністю самоврядування повністю усувається парламент — колегіальний та значно більш незалежний орган на протигагу Конституційному Суду, який вже не раз демонстрував «ручне керування». У такому випадку, на нашу думку, вартувало б принаймні збалансувати призначення державного уповноваженого, забравши цю функцію у Президента.

Політикам доцільно сконцентруватися на внесенні поправок до законопроекту в межах парламентської процедури. Питання про зняття з розгляду чи відхилення законопроекту заблокує реформу децентралізації, що не в інтересах українського суспільства. Навіть без доопрацювання ці конституційні зміни є кращим варіантом, ніж чинні на сьогодні положення. За умов політичної волі існуюватимуть підстави, що дозволять провести децентралізацію влади. Тож ці конституційні зміни варто підтримати.

Розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Хоча децентралізація і торкається адміністративно-територіального устрою та зміни системи державної влади на місцях, проте її основа — це пере-

дача максимальної кількості повноважень на найнижчий, найближчий до громадян рівень управління. Проект змін до Конституції передбачає, що первинний суб'єкт місцевого самоврядування — територіальна громада — здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів та через інші форми, визначені законом.

Органами місцевого самоврядування громади як базового рівня публічної влади визначені рада громади в якості представницького органу та виконавчі органи місцевого самоврядування громади. Районна та обласна рада є представницькими органами, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району та області.

Окремим важливим положенням президентського законопроекту є зменшення строку повноважень голів та депутатів місцевих рад з п'яти до чотирьох років.

Зasadничою є норма статті 143 проекту змін до Конституції, яка передбачає, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів та областей визначається законом на основі згаданого вище принципу субсидіарності. Це означає, що абсолютна більшість повноважень за умови спроможності та доцільності їх виконання з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні, буде належати саме представницьким органам громад. Проте конкретний перелік цих повноважень, як і у випадку з префектом, стане відомий лише при розробці законопроекту про внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», норми якого регламентують діяльність самоврядних органів.

Повна децентралізація влади з досягненням її основної мети, якою є формування самостійних та дієздатних територіальних громад, — процес тривалий та багатогранний. Ми стоїмо лише на початку цього шляху. Побудова місцевого самоврядування, спроможного ефективно вирішувати наші місцеві питання, залежить від роботи громадян. Центральна влада цього зробити не зможе.

2.1.3. Які поправки потрібно внести до Законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації.

1. Назвати новий проміжний рівень в адміністративно-територіальному устрої України в ст.133 і далі за текстом – **повітом**, щоб не було плутанини з новими та старими районами.
2. Встановити у ст.133, що **громада є сукупністю поселень** із їхніми прилеглими землями, а не частиною території країни.
3. Уточнити в ч.2 ст.140, що територіальну громаду становлять **мешканці усіх поселень**, що входять до відповідної громади.
4. Віднести **голову громади** до органів місцевого самоврядування в ч 4 ст.140 (це кращий варіант) або вилучити їх у ч.1 ст.144 із числа суб'єктів видання актів місцевого самоврядування.
5. Встановити ч.1 ст.141, що **право голосу** мають представники відповідної територіальної громади.
6. Встановити в ч.5 і 7 ст.141 термін повноважень виборних органів місцевого самоврядування – **3 роки**.
7. Встановити в ч.2 ст.144, що **акти місцевого самоврядування зупиняє суд**, а у випадках визначених законом – префект із одночасним зверненням до суду.
8. По іншому врегулювати право Президента України зупиняти повноваження виборних органів місцевого самоврядування. Для цього ч.3-6 ст.144 викласти в такій редакції:

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

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

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

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

Відповідні зміни (вилучення слів «та призначає тимчасового державного уповноваженого») мають бути внесені до пункту 8¹ ст.106, а також вилучені зміни (новий пункт 1¹) у ст. 150.

9. У п. 29 ст. 85 краще вживати термін **«адміністративно-територіальні одиниці»**, а не перераховувати їх види, оскільки вони вводяться в наступних розділах.
10. Бажано вилучити п. 30 ст. 85, оскільки на практиці він приводить до систематичного **непризначення позачергових місцевих виборів**.
11. Замість терміну «префект» в ст. 118, 119 і далі за текстом використати термін **«державний урядник»**. Як варіант можна використати різні назви для цієї посадової особи на районному та обласному рівнях, оскільки в них мають бути різні функції та різне відношення з Президентом і Кабінетом Міністрів.

12. Встановити в ч.1 ст.118, що виконавчу владу в областях і районах здійснюють не тільки префекти, а насамперед **територіальні органи центральних органів** виконавчої влади.
13. Розділити обласних і районних префектів у тому числі за способом призначення: районних – Кабінет Міністрів, а обласних – Президент за поданням Кабінету Міністрів.
14. Відповідно до призначення та повноважень визначити **відповідальність префектів**.
15. Вилучити пункт 3 ч.1 ст.119 про «**забезпечення виконання державних програм**». У крайньому разі викласти його в редакції: «координує (або контролює) виконання державних програм»
16. У пункті 4 ч.1 ст.119 додати **органи місцевого самоврядування** для спрямування і координації в умовах надзвичайного та воєнного стану.
17. У пункті 5 ч.1 ст.119 доповнити «інші **контрольно-наглядові та координаційні** повноваження».
18. Надати право Кабінету Міністрів завжди **скасовувати акти префектів**, оскільки вони є частиною виконавчої влади, за яку відповідає Кабінет Міністрів, а Президенту – лише акти, видані на виконання пунктів 1 і 4 ч.1 ст.119.
19. Вилучити **пункт 18** із Перехідних положень Конституції України або викласти його в такій редакції:

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

20. Внести відповідні зміни до **Перехідних положень Закону** про внесення змін до Конституції України, зокрема, доповнити пунктом, що **нові райони (повіти)** утворюються Верховною Радою України після утворення більшості громад, але не пізніше 1 липня 2017 року.

2.2. ПРАВОСУДДЯ

2.2.1. Чому потрібно змінювати Конституцію, щоб реформувати систему правосуддя?

Судову систему Україна після здобуття незалежності успадкувала від СРСР, де вся влада належала комуністичній партії. Поступово центр влади з комуністичної партії змістився в бік Парламенту, Президента і виконавчої влади зі збереженням їхнього впливу на суди.

До залежності судів від інших гілок влади додалася корупція. Виконавча влада, зокрема органи правопорядку, терпимо ставляться до корупції в судах, поки судді проявляють готовність до «співпраці». Українська прокуратура досі є потужним інструментом у руках політичної влади.

Система правосуддя в Україні за своїм змістом та цінностями має мало спільного із судовими системами розвинених країн Європи і світу. Рівень довіри до неї в Україні найнижчий в Європі та один із найнижчих у світі. Відповідно до результатів останнього національного опитування (липень 2015 року), лише 5% громадян довіряють судам, не довіряють — 79%. Рівень довіри до прокуратури, хоч і вищий, але теж критично низький — лише 8%, тоді як не довіряють прокурорам 77%.

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

Згідно з Індексом верховенства права-2015 Всесвітнього проекту правосуддя (WorldJustice Project), за рівнем утілення вимог верхо-

венства права Україна перебуває на 70 місці зі 102 країн, де відбувалося дослідження, випередивши Китай, Танзанію, Замбію, Киргизстан, Росію. Мабуть, тому що функціонування судової системи і органів правопорядку є не єдиним критерієм оцінювання, цей індекс виглядає для України більш оптимістично.

Сьогодні є багато причин низької довіри до судів в Україні. Насамперед у суспільстві домінують переконання щодо:

- ✓ поширеності корупції серед суддів (94%);
- ✓ залежності суддів від політиків та олігархів (80%);
- ✓ ухвалення замовних рішень (77%);
- ✓ кругової поруки в судовій системі (73%);
- ✓ низького морального рівня суддів (66%).

Будь-які спроби реформувати суди впродовж останніх двадцяти років у кінцевому підсумку не дали успіху. Україна не може похвалитися ефективною, чесною і справедливою системою правосуддя.

Реформування системи правосуддя через конституційні зміни зазвичай розглядають як потребу привести нашу судову систему у відповідність до європейських стандартів, оскільки положення Конституції 1996 року створили сприятливе поле для судової тяганини, політичного керівництва судами і безкарності суддів.

Йдеться передусім про необхідність:

- ✓ спростити судову систему, зменшивши кількість рівнів судів, передбачити створення судів лише законом;
- ✓ запровадити безстрокове призначення суддів, усунувши політичні органи від вирішення питань суддівської кар'єри;
- ✓ забезпечити, щоб у складі Вищої ради юстиції було більше суддів, обраних судьями;
- ✓ звузити обсяг суддівського імунітету.

Цікаво, що 43% населення підтримує ідею, щоб призначення суддів було у компетенції не політичних органів, як це відбувається сьогодні, а спеціально створеного для цього органу, який був би незалежний від законодавчої та виконавчої влади і членами якого були би судді і представники громадськості (нова Вища рада юстиції чи аналогічний орган). Цю пропозицію підтримують навіть більше, ніж обрання суддів громадянами на виборах (28%). Збереження статусу-кво — призначення суддів Президентом або Верховною Радою — підтримується однаково незначними частками українського суспільства (по 4%).

Також є величезний запит суспільства на радикальне очищення влади (люстрацію), передусім судів. Майже половина людей (49%) вважає, що суддівський корпус потребує повного оновлення; ніхто з теперішніх суддів не може більше здійснювати правосуддя; 36% переконані, що усі судді мають пройти перевірку, після якої має вирішуватися питання перебування судді на посаді. І лише 7% вважають, що перевірку мають пройти лише ті судді, до яких громадськість має претензії (ухвалювали неправомірні рішення, призначалися на посаду за протекцією політиків тощо). Реалізація цих ідей і запровадження спеціальних механізмів неможливі без зміни Конституції, оскільки саме Конституція встановила жорсткі і обмежені підстави для звільнення судді з посади.

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

- ✓ відхід від авторитарного режиму;
- ✓ поширеність корупції в судовій системі;
- ✓ викривлена система цінностей у багатьох суддів;
- ✓ тотальна недовіра населення та бізнесу до діючих суддів, яка шкодить порядним суддям;
- ✓ потреба в ефективних механізмах захисту прав, необхідність спрощення судової системи і втілення європейських стандартів;
- ✓ задекларована політична воля провести таку реформу.

Невикористання цього шансу означатиме подальше падіння країни у прірву, адже права, власність та інвестиції і далі не будуть захищені незалежним і чесним судом.

2.2.2. Які зміни пропонує Конституційна комісія?

Конституційна комісія підготувала законопроект щодо системи правосуддя. Він утілює низку європейських стандартів щодо:

- ✓ утворення або ліквідації судів лише законом;
- ✓ безстрокового призначення суддів;
- ✓ усунення Парламенту від призначення і звільнення суддів, а Президента — від переведення і звільнення суддів;
- ✓ запровадження такого складу Вищої ради юстиції, де більшість становитимуть судді, обрані суддями;
- ✓ обмеження суддівського імунітету до функціонального;
- ✓ звуження функцій прокуратури тощо.

Крім того, законопроект Конституційної комісії містить положення про очищення суддівського корпусу.. Усіх суддів має бути піддано оцінюванню, негативні результати якого будуть підставою для звільнення. Також у випадку реорганізації судів судді можуть взяти участь у конкурсі на нову посаду або піти з посади судді.

Зміни до Конституції щодо правосуддя, підготовлені Конституційною комісією, стосуються також прокуратури. Запропоновано вилучити з Конституції окремий розділ про прокуратуру, натомість розділ про правосуддя доповнити статтею про прокуратуру. Повноваження прокуратури звужено до сфери кримінальної юстиції, а поза цим прокурори зможуть представляти інтереси держави в суді. Вилучено право Парламенту висловлювати недовіру Генеральному прокурору.

Водночас експерти вважають небезпечними такі ідеї проекту змін до Конституції в частині правосуддя, схваленого Конституційною комісією:

- ✓ призначення Президентом суддів на посади в судах, що фактично означає не лише призначення на посаду судді Президентом, а й переведення суддів і цілком ймовірно — призначення на посади голів судів і їхніх заступників, що означатиме повну залежність судді від Президента та його адміністрації;
- ✓ підвищення вимог до віку і стажу майбутніх суддів, що містить небезпеку відсікання від судів молодих і перспективних претендентів, а це вкрай потрібно для створення нової генерації суддів. Саме положення на майбутнє є позитивним, але впровадження цього положення варто відстрочити;
- ✓ можливість збереження існуючої чотирирівневої судової системи;
- ✓ можливість збереження розпорошеної системи суддівських органів — Вищої ради юстиції (у законопроекті має назву — Вища рада правосуддя), Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Ради суддів. Раніше Венеційська комісія пропонувала створити один, але сильний орган;
- ✓ збереження безпосередньої участі у формуванні Вищої ради юстиції Президента і Верховної Ради, що може зберегти політичний характер діяльності цього органу;
- ✓ відсутність регулярної ротації частини членів Вищої ради юстиції, що ставить під загрозу функціонування цього органу, — якщо термін повноважень усіх його членів закінчиться, а нових членів не оберуть;
- ✓ суто політичний характер призначення і звільнення Генерального прокурора — Президентом за погодженням з Парламентом. На переконання експертів, добір претендента мав би здійснюватися на конкурсних засадах Вищою радою юстиції;

- ✓ закріплення на конституційному рівні монополії адвокатів на представництво в судах. Експерти називають таке рішення передчасним, зважаючи на багато проблем, які існують в адвокатурі, пов'язаних із керованим із-зовні адвокатським самоврядуванням, купівлею адвокатських свідоцтв тощо. Немає перешкод після вирішення цих проблем запровадити таку монополію через звичайний, а не конституційний закон.

Зважаючи на вказані недоліки законопроекту Конституційної комісії, у громадському середовищі був підготовлений альтернативний законопроект, відомий як законопроект Реанімаційного пакету реформ².

Пропозиції Реанімаційного пакету реформ полягали у заснуванні нової трирівневої системи судів із відкриттям прозорих конкурсів на кожен суддівський посаду. Нова судова система передбачає відмову від аж чотирьох касаційних судів (Верховного Суду і трьох вищих судів). У зв'язку із децентралізацією, об'єднанням територіальних громад, а також внаслідок значного зменшення кількості судових справ мала би бути скорочена кількість судів нижчого рівня, яких сьогодні біля 700. Проект передбачає поетапне формування нових судів. Також законопроект повністю усуває політичні органи від участі у вирішенні питань кар'єри судді.

4 вересня 2015 року Конституційна комісія схвалила свій законопроект і направила його до Венеційської комісії. Водночас разом із законопроектом було надіслано також ті пропозиції з проекту Реанімаційного пакету реформ, які стосувалися механізму перепризначення суддів (відкриті конкурси на всі суддівські посади), як альтернативу механізму оцінювання всіх суддів.

23 жовтня 2015 року, Венеційська комісія надала свій Висновок, який в цілому схвалив Законопроект. При цьому Венеційська комісія залишила можливість українській владі оновити суддівський корпус через перепризначення. Також Комісія висловила ряд зауважень,

² Реанімаційний пакет реформ – це об'єднання експертів різного спрямування задля розроблення невідкладних реформ. Виникло на початку 2014 року відразу після Революції Гідності.

тому на сьогодні триває процес доопрацювання Законопроекту. За найоптимістичнішого сценарію зміни до Конституції можуть бути внесені уже в лютому 2015 року.

2.2.3. Що обов'язково має бути у змінах до Конституції?

Через конституційні зміни потрібно заснувати нову, більш просту судову систему, до якої суддів добирати заново.

Задля очищення суддівського корпусу кожен суддя, який захоче далі працювати в новому суді, повинен пройти через справедливий відкритий конкурс на рівні з іншими претендентами з-поза меж судової системи. Добросовісність, бездоганна репутація, професійні досягнення мають стати ключовими критеріями для добору нових суддів.

При цьому до судів вищого рівня також потрібно допускати фахівців, які раніше не працювали в суді, але є чесними і порядними людьми. Добре, щоб ці люди також мали західну освіту, орієнтувалися на європейські цінності і знали іноземні мови.

До цього через зміни у законодавстві потрібно вжити заходів до зменшення навантаження на суди, аби скоротити кількість суддівського і судового персоналу. Це має вивільнити додаткові ресурси на підвищення грошового забезпечення нових суддів і працівників апарату із збільшенням ефективності їхньої роботи.

Для формування нової генерації суддівського корпусу слід утворити (через перехідні положення) тимчасову комісію з авторитетних суддів у відставці, зокрема суддів Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, правозахисників та інших правників з бездоганною репутацією.

Комісія впродовж трьох років могла би провести конкурси на суддівські посади в новій судовій системі, починаючи із судів вищого рів-

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

Лише зі сформуванням нового суддівського корпусу можна буде утворити якісно нову незалежну Вищу раду юстиції, яка відповідатиме за добір, кар'єру і покарання суддів, бюджет судів. І тоді не буде потреби пояснювати людям, чому більшість в її складі мають становити судді, обрані суддями. Адже нові судді зможуть здобути авторитет значно швидше, ніж діючі розпрощаються з безнадійно зіпсованою репутацією. Довіру легше здобути, ніж відновити.

Для повноцінної реформи необхідно внести зміни до Конституції України, які мають містити такі положення:

- ✓ судова система в Україні складається із судів, які мають щонайбільше трирівневу структуру;
- ✓ перелік судів і їхня територіальна юрисдикція визначаються виключно законом;
- ✓ рішення про безстрокове призначення суддею ухвалює Вища рада юстиції, де більшість становлять судді, обрані суддями, а Президент своїм указом, виданим на підставі цього рішення, наділяє статусом судді; конкретний суд, де суддя працюватиме, з урахуванням результатів конкурсу і заяви судді визначає Вища рада юстиції;
- ✓ переведення, звільнення суддів, припинення їхніх повноважень здійснює Вища рада юстиції;
- ✓ при Вищій раді юстиції відповідно до закону утворюються кваліфікаційні чи дисциплінарні комісії (потрібно відмовитися від окремих Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Ради суддів);
- ✓ «несуддівську частину» Вищої ради юстиції за результатами конкурсу призначає Комісія з призначення членів Вищої ради юстиції, яку на паритетних засадах формують Президи-

дент і Парламент з числа осіб бездоганної репутації та високого морального авторитету в суспільстві.

- ✓ претендент на посаду Генерального прокурора має добиратися на конкурсних засадах, обмеження повноважень прокуратури сферою кримінальної юстиції.

2.2.4. Конституційні зміни щодо Конституційного Суду України: основні зауваження

Головна проблема, на вирішення якої мають бути спрямовані зміни:

Більшість суддів Конституційного Суду політично залежні, мають негативну репутацію в очах суспільства та політиків, мають невідповідний посаді судді КСУ фаховий рівень.

Більшість суддів Конституційного Суду приймали рішення, які сприяли узурпації влади Президентом В.Януковичем та були сумнівними з правової точки зору, мали політичний характер.

Але запропоновані конституційні зміни Конституційною Комісією не вирішують цих головних проблем.

Чому?

- ✓ Не змінюється порядок формування Конституційного Суду, який дав можливість владі призначати у закритому режимі від суспільства політично залежних суддів.
- ✓ Не вирішується питання зміни діючих суддів Конституційного Суду.
- ✓ Реформа Конституційного Суду штучно прив'язана до реформування судової системи. Натомість питання статусу Конституційного Суду має вирішуватися у межах збалансування гілок влади. Проте цей основний напрямок конституційної реформи (удосконалення змішаної форми правління) владою проігнорований.

2.3. ОРГАНІЗАЦІЯ ВИЩИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

2.3.1. Потреба сконструювати «працюючий в інтересах суспільства механізм»

Професор Джовані Сарторі сказав, що «конституції якоюсь мірою схожі на двигуни, тобто механізми, що повинні «працювати» і забезпечити визначений результат».

В Україні механізм державної влади має бути сконструйований заново. Моделі організації державної влади, що передбачаються Конституцією України в редакції 1996 та 2004 років, мають теоретичні недоліки та не пройшли випробовування практикою.

При вищому рівні політичної культури такі недосконалості конституційних положень не виливалися б у проблеми на практиці. Однак ті люди, які в силу різних обставин опинилися у правлячій верхівці нашої країни, застосовували інший підхід — кожен неточність використовувати для зловживання владою у своїх цілях. Відтак невеликі недоліки конституційних положень виливалися при застосуванні у проблеми гіпертрофованого масштабу.

Так головним недоліком Конституції в редакції 1996 року було те, що не лише Верховна Рада, а й Президент могли відправити Кабінет Міністрів достроково у відставку. Механізм змішаної республіки був втілений некоректно. Об'єктивно уряд не може нести політичну відповідальність перед двома всенародно обраними суб'єктами влади. Це призведе до суперечливої урядової політики або взагалі відсутності будь-якої стратегії, частой зміни урядів і навіть недієздатності державного механізму, якщо парламентська більшість і Президент є політично різними.

Такий «механізм» змішаної республіки по-різному спрацьовує залежно від політичної кон'юнктури і не застерігає від двох крайніх форм його втілення: першої — перманентних конфліктів, взаємоб-

локування діяльності Президента, проурядової більшості, Уряду, їх інституційної слабкості та другої — владного свавілля політично домінуючого суб'єкта. В Україні реальністю став другий варіант. При ще нерозвиненому парламентаризмі в обидва періоди дії конституційних положень 1996 року (перший період — з 1996 до 2006 та другий — з 2010 до 2014) політично домінуючим суб'єктом ставав Президент.

Особистісна обмеженість людей, які обіймали пости Президента в ці періоди, в умовах такої конституційної моделі призводили до авторитаризму. Українському народу довелось припиняти узурпацію влади революціями.

Конституційні зміни 2004 року не були спрямовані на встановлення ефективного механізму державної влади, не забезпечували єдності державної політики. Зміни були внесені владою «під себе» та продиктовані коливанням політичного інтересу.

2.3.2. Щодо вибору форми правління: парламентська, президентська, чи змішана республіка?

Дискусія про вибір форми правління може бути надзвичайно довгою з численними аргументами і контраргументами щодо кожного із можливих варіантів. Та найбільш принциповим у цій дискусії є питання спроможності парламенту країни відігравати ту роль, яка відводиться йому кожною з моделей організації державної влади.

Президентська республіка може залишатися правовою і демократичною лише за наявності в державі сильного парламенту, тобто незалежного у здійсненні своїх функцій, інституційно стабільного, політична структуризація якого є стійкою. В іншому випадку президентське правління неминуче скотиться до авторитарного чи іншого недемократичного режиму. Це підтверджується досвідом не одного десятка країн, зокрема й на пострадянському просторі.

Парламентське правління також вимагає розвиненого парламентаризму. Основною умовою його належного функціонування є наявність вже сформованої партійної системи, а також авторитетної та незалежної судової влади, яка виступає єдиною протиположною владою парламентської більшості. Можна захоплюватися тим, як працює та чи інша форма правління у певних країнах, але немає підстав робити припущення, що вона аналогічно працюватиме в нашій країні.

Парламентаризм в Україні перебуває на етапі формування. За таких умов оптимальною формою правління для України є змішана республіка. Належно імплементована у Конституції змішана республіка зменшує ризик скочування у недемократичні режими, який для молодих демократій несуть президентське та парламентське правління.

2.3.3. Напрямки необхідних змін

Ключовим у механізмі державної влади є питання формування Уряду. Кабінет Міністрів має формуватися парламентською більшістю за участю Президента. Він має бути політично похідний від парламентської більшості і відповідальний перед Парламентом. Доцільно взяти за основу такий порядок формування Кабінету Міністрів:

- ✓ кандидатура Прем'єр-міністра має висуватися Президентом після консультацій із депутатськими фракціями. Кандидат у Прем'єр-міністри вносить на розгляд Верховної Ради персональний склад Кабінету Міністрів та Програму його діяльності із запитом вотуму довіри, який має бути підтриманий більшістю від конституційного складу Верховної Ради;
- ✓ у разі відмови у довірі Верховна Рада самостійно обирає кандидатуру Прем'єр-міністра та більшістю голосів від конституційного складу вирішує питання про надання вотуму довіри запропонованому ним складу Кабінету Міністрів і Програмі його діяльності;

- ✓ якщо за такою процедурою у вотумі довіри теж буде відмовлено, Президент самостійно визначає кандидатуру Прем'єр-міністра і доручає йому внести на розгляд Верховної Ради персональний склад Кабінету Міністрів та Програму його діяльності. Вотум довіри у такому випадку вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість від присутніх на засіданні народних депутатів, за умови присутності більше половини від конституційного складу Верховної Ради;
- ✓ якщо Верховна Рада України не спроможеться надати вотум довіри й цього разу, то Президент України зобов'язаний призначити дострокові парламентські вибори.

Трансформації має зазнати і інститут президента. Основним принципом у побудові системи відносин між вищими органами державної влади — Президентом, Парламентом і Урядом — має бути принцип єдності державної політики. Відповідно повноваження Президента за способом їх реалізації мають бути поділені на три групи:

- ✓ власні дискреційні повноваження — рішення готуються апаратом Президента і ухвалюються Президентом особисто; це невелика кількість повноважень, як правило не пов'язаних із потребою значного фінансування, тобто виконуються в межах бюджетних коштів на утримання Президента та його апарату;
- ✓ визначені Конституцією установчі та кадрові (за межами апарату Президента) повноваження глави держави — рішення готуються відповідним органом виконавчої влади і подаються Урядом або окремим міністром для ухвалення Президенту;
- ✓ президентські ініціативи — рішення готуються апаратом Президента, можливо, із залученням урядових та інших структур, ухвалюються Президентом, але набувають чинності після контрасигнації їх Прем'єр-міністром та міністром,

відповідальним за реалізацію такого акта, — може стосуватися широкого кола питань, насамперед у сфері соціальної та гуманітарної політики, важливо, що згода Уряду забезпечує законне фінансування таких ініціатив.

Принциповим для розвитку парламентаризму та якісного функціонування державного механізму є запровадження для парламентських виборів пропорційної виборчої системи з регіональними округами та відкритими списками (із преференціями).

Надзвичайно важливим у системі вищих органів державної влади має бути Конституційний Суд. Він повинен вирішувати та розв'язувати всі конфлікти, які виникають між Президентом, Парламентом і Урядом. Для цього до Конституції необхідно внести такі зміни:

- ✓ змінити спосіб призначення суддів Конституційного Суду, передбачивши в цьому процесі кваліфікаційну комісію з колишніх суддів Конституційного Суду для відбору претендентів, з яких уже відповідні органи будуть вибирати суддів і призначати їх; виключити з'їзд суддів із суб'єктів формування Конституційного Суду;
- ✓ унеможливити звільнення суддів Конституційного Суду з політичних мотивів шляхом надання права самому Суду вирішувати ці питання у визначених Конституцією випадках;
- ✓ забрати невластиві Суду повноваження щодо тлумачення законів;
- ✓ встановити обов'язок Конституційного Суду давати відповідь на звернення по суті, незалежно від чинності акту, що став підставою для звернення.

Комплексна конституційна реформа в частині організації влади ще не розпочата. У складі Конституційної комісії не створено робочої групи для напрацювання конституційних змін щодо організації вищих органів влади. Проте законопроект Конституційної комісії щодо системи правосуддя містить положення щодо реформування

Конституційного Суду. Хоча це питання має розглядатися комплексно в межах зміни форми правління. Запропоновані Конституційною комісією позитивні зміни статусу Суду (зміна порядку звільнення суддів, зміна повноважень Суду, введення конституційної скарги та деякі інші) не забезпечать формування незалежного професійного Конституційного Суду без зміни порядку формування останнього.

2.4. ПРАВА ЛЮДИНИ

Існують чотири базові конституційні права: на життя, свободу, власність і гідність. З іншого боку, чинна Конституція України містить суперечності, через які ці права не можуть бути гарантовані в належний спосіб.

Перелік основних проблем, через які потрібно вносити зміни до Конституції України:

1. Проблема звуження обсягу існуючих прав і свобод (частина 3 статті 22 Основного Закону).
2. Декларативність соціально-економічних прав.
3. Поєднання принципу рівності громадян у конституційних правах і принципу рівності громадян перед законом і судом.
4. Можливість тримання особи під вартою протягом доволі довгого періоду (трьох діб) без вмотивованого рішення суду.
5. Поєднання права громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації.
6. Відсутність конституційного закріплення прав юридичних осіб.
7. Недостатня регламентація всіх форм безпосередньої демократії.
8. Невідповідність підходів правового регулювання у сфері інформаційних прав стандартам провідних європейських країн.

Наразі найбільшою проблемою у сфері конституційних прав людини, громадянина є неспроможність жити в умовах, які описані частиною 3 статті 22 Основного Закону. Не можна звужувати в законах України існуючі права.

Також ваговою проблемою є сфера реалізації права на безоплатну медичну допомогу. Ключові положення, які можуть стати на заваді реформи:

- а) у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно;
- б) існуюча мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена.

Безоплатна медична допомога має надаватися всім громадянам у повному обсязі. Суперечитиме Конституції встановлення якихось меж безоплатної медичної допомоги у вигляді її гарантованого рівня, надання такої допомоги лише неспроможним верствам населення чи «у рамках, визначених законом».

Не менш важливо вирішити проблему несправедливого розподілу національних багатств шляхом створення умов для доступу до загальнонаціональних ресурсів і реального надання їх громадянськості в загальне користування. Державні органи мають визначити та створити чіткі та зрозумілі для пересічного громадянина законодавчі та адміністративні рамки для охорони та захисту таких прав.

У Конституційній комісії, створеній Президентом України Петром Порошенком, зараз активно обговорюються та вирішуються питання внесення змін до Розділу II Основного Закону.

Запропонований Конституційною комісією проект розділу Конституції про права людини має такі переваги:

1. Поставлення на перше місце в цьому Розділі такого основоположного права як гідність людини.
2. Системна регламентація права на вільний розвиток особистості в аспекті розширення його змісту, у тому числі

шляхом заборони рабства та примусової праці та інших форм дискримінацій.

3. Розширення права на недоторканність особи.
4. Закріплення можливості встановлення лише таких обмежень на реалізацію прав, які необхідні в демократичному суспільстві,.
5. Модернізація Основного Закону з урахуванням провідної світової практики інформаційного права.

Можливість громадян контролювати владу є одним із наріжних каменів демократії. Відтак Конституційна комісія пропонує прямо закріпити в Конституції поряд із свободою вираження поглядів право громадян на доступ до інформації.

У розрізі викладеного під час розробки нової Конституції було наголошено, що положення про права держави впроваджувати ліцензування діяльності радіомовних і телевізійних підприємств на сьогодні є трохи застарілим. У сучасному світі, де відбувається постійний розвиток новітніх технологій, є хибною прив'язка лише до традиційних телебачення та радіо. З огляду на те, що Європейський Союз послуговується поняттям «аудіовізуальна медіа-послуга», робоча група з реформування тексту Конституції України пропонує відобразити такий європейський досвід у частині 1 статті 31 Конституції.

Інтернет із часом все більше перетворюється на основний засіб для отримання та поширення інформації. У зв'язку з цим Конституційна комісія з метою повноцінної реалізації права на свободу слова пропонує закріпити обов'язок держави забезпечувати на конституційному рівні можливості доступу громадян до Інтернету.

У частині 3 статті 31 Основного Закону словосполучення «для захисту репутації або прав інших людей» слово «людей» Конституційна комісія пропонує замінити на «осіб», оскільки таке обмеження пов'язане не лише з фізичними, але і з юридичними особами, які мають аналогічні права. У зв'язку з викладеним розробники нової Консти-

туції також вважають за доцільне усунути недоречність тексту Конституції України в частині неврахування запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, що більше відповідає європейському підходу, зокрема, захищає всі види даних, які передаються на умовах «нерозголошення» і в такому значенні тлумачаться в практиці Європейського суду з прав людини .

З іншого боку, розроблений Конституційною комісією законопроект має недоліки, у тому числі закладені нинішньою Конституцією:

1. Відсутність окремого переліку гарантій конституційного статусу громадян України, а також для іноземців та осіб без громадянства.
2. Поєднання принципу рівності громадян у конституційних правах і принципу рівності громадян перед законом і судом.
3. Поєднання права громадян на об'єднання в політичні партії та громадські організації.
4. Недостатнє закріплення прав юридичних осіб (згадуються лише в частинах 1 і 6 статті 35).
5. Недостатня регламентація в частині реалізації пасивних форм представницької демократії.
6. Недостатня деталізація конституційно-правових обов'язків; неврахування стандартних вимог (так званого «трискладового тесту»), які застосовуються в європейських країнах для перевірки обґрунтованості накладення обмежень на здійснення прав та основоположних свобод.
7. Змістовно-логічні неточності (віднесення до розділу положень, які явно не відповідають сутності правової регламентації прав людини, наприклад, незворотність у часі законів на підставі положень статті 61).

Отже, на сьогодні законопроект потребує доопрацювання, суспільного та експертного обговорення. Робота Конституційної комісії в цьому напрямку триває.

3. ПРАВОВІ ШЛЯХИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

Крім змісту майбутніх конституційних змін, не менш важливим питанням є те, як проводитиметься конституційна реформа. В конституційному процесі Україна накопичила достатньо помилок, щоб засвоїти відповідні уроки. Цього разу конституційну реформу необхідно провести професійно, відкрито, прозоро. Текст конституційних змін має розроблятися та доопрацьовуватися конституціоналістами, а до обговорення потрібно на всіх етапах максимально залучати громадян. Від якості конституційної реформи залежить, чи стане Україна на шлях побудови справедливого правління, а чи знову піде по черговому колу безправ'я.

Можливі два шляхи проведення конституційної реформи. Перший — внесення змін до Конституції відповідно до Розділу XIII Конституції України. Другий — напрацювання нової Конституції України органом установчої влади українського народу з остаточний ухваленням її на національному референдумі.

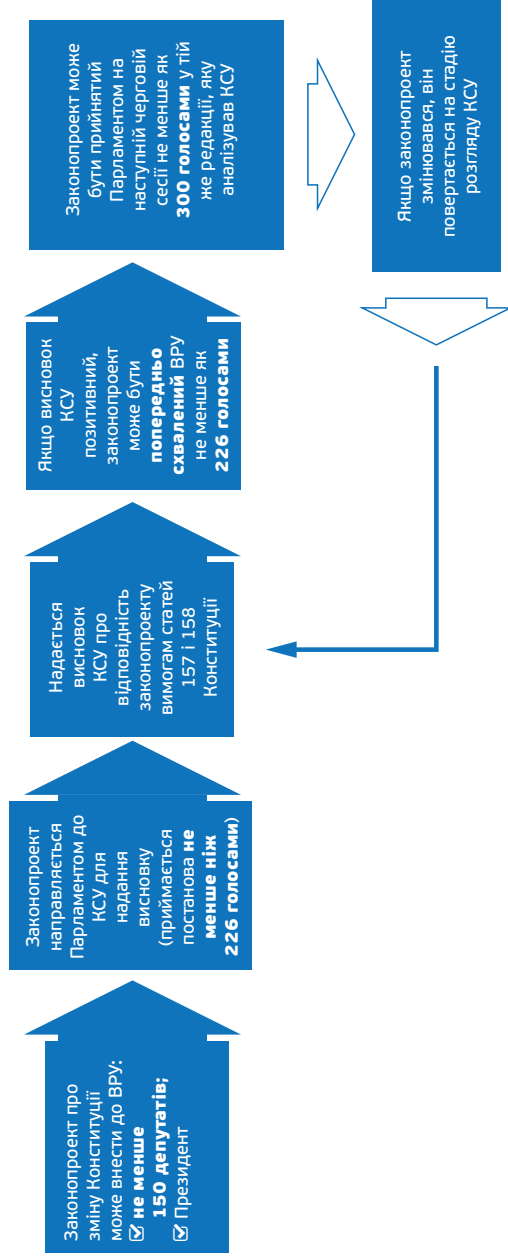
Чергова зміна Конституції України у політико-правовий спосіб призведе до загострення конституційної кризи, а відтак і до непередбачуваних негативних наслідків для суспільства.

3.1. ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ

3.1.1. Процедура внесення змін до Конституції

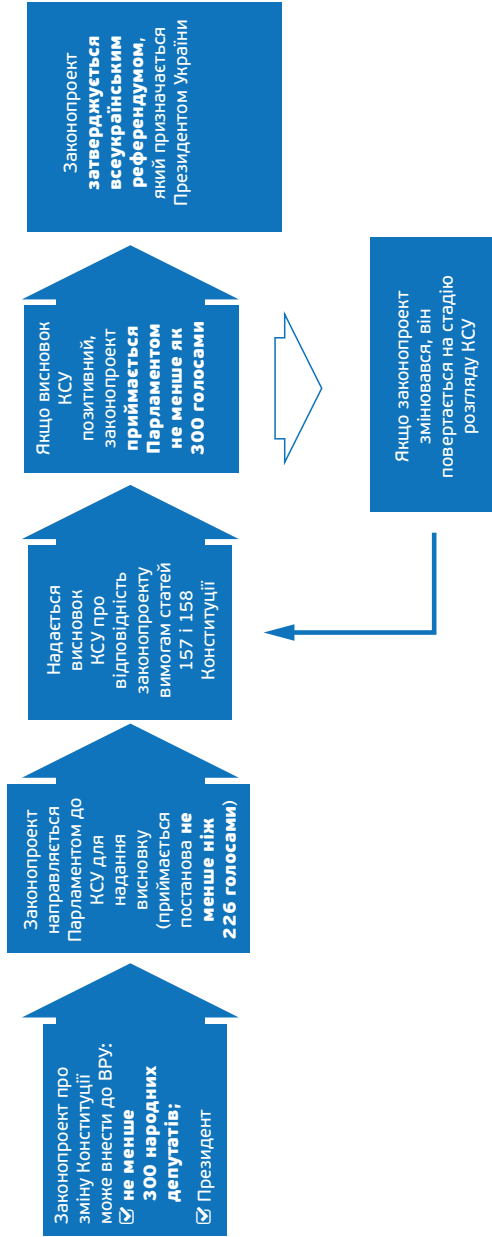
Розділ XIII Конституції «Про внесення змін до Конституції України» передбачає два порядки зміни Конституції. Менш складний порядок зміни передбачений для розділів II, IV–XII, XIV, XV та більш жорсткий — для розділів I, II, XIII.

Процедура внесення змін до розділів II, IV–XII, XIV, XV КУ



Процедура внесення змін до розділів I, III, XIII КУ

(більш жорсткий порядок зміни Конституції)



Обставини, які унеможливляють зміну Конституції



Контроль за дотриманням конституційних положень, що унеможливляють зміну Конституції, покладено на Конституційний Суд. Лише за наявності його висновку про відсутність порушень вказаних конституційних положень Парламент може розглядати законопроєкт про внесення змін до Конституції.

3.1.2. Конституційний процес сьогодні: діяльність Конституційної комісії

Указом Президента від 3 березня 2015 року було створено Конституційну комісію. Відповідно до цього Указу Комісія є **спеціальним допоміжним органом при Президентові України**. Основними завданнями Конституційної комісії визначено:

- ✓ напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні;
- ✓ забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні;
- ✓ підготовка за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції;
- ✓ інформування громадськості про роботу з підготовки пропозицій щодо проведення конституційної реформи, її реалізації.

Згідно з Указом Президента від 3 березня 2015 року **керівництво** Конституційною комісією здійснює голова Верховної Ради України.

Указом Президента України «Питання Конституційної комісії» від 31 березня 2015 року, який зараз діє в редакції від 19 серпня 2015 року, було затверджено **персональний склад** Конституційної комісії, а також підтримано пропозиції міжнародних організацій щодо залучення до участі у її роботі **міжнародних консультантів і спостерігачів**. Представники громадянського суспільства, які працюють у сфері конституційної реформи, були включені до складу Комісії вибірково.

У межах Конституційної комісії створено три **робочі групи**, які напрацьовують пропозиції щодо змін до Конституції:

1. Робоча група з питань децентралізації.
2. Робоча група з питань правосуддя і суміжних правових інститутів.

3. Робоча група з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Пропозиції змін до Конституції, напрацьовані в робочих групах, є інформацією з **відкритим доступом**: публікуються на офіційному сайті Конституційної комісії (<http://constitution.gov.ua/>), де кожен може з ними ознайомитися та надіслати свої зауваження. Надіслані зауваження передаються на розгляд робочих груп.

Отже, влада відмовилася від проведення комплексної конституційної реформи та започаткувала процес зміни Конституції шляхом прийняття відповідно до розділу XIII Конституції трьох окремих законів, а саме: щодо прав, свобод та обов'язків людини, громадянина; щодо децентралізації; щодо забезпечення незалежності суду (включно з реформою Конституційного Суду). При цьому не змінюються розділи I, III, XIII (*щодо процедури зміни Конституції України див. таблицю на стор.49*).

Процес зміни Конституції в цих напрямках відбувається в різному темпі та режимі.

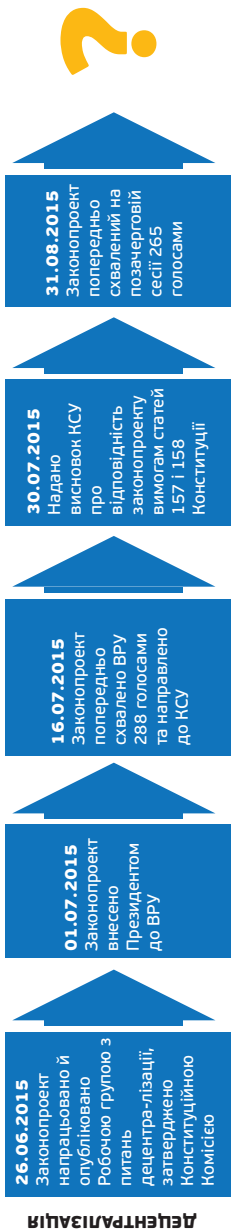
Так конституційні зміни щодо децентралізації робоча група Комісії напрацьовувала на початку літа 2015 року. За основу були взяті вже напрацьовані на той час розробки незалежних експертів. Група розробила свої пропозиції в закритому від суспільства режимі, без громадських консультацій. У подальшому відбувся закритий процес доопрацювання конституційних змін в Адміністрації Президента. 1 липня 2015 р. Президент вніс до Парламенту законопроект № 2217а (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812). Законопроект поєднує реформу децентралізації влади та встановлює можливість прийняття окремого закону для регулювання особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Луганської та Донецької областей (пов'язано з виконанням Мінських домовленостей). Попереднє схвалення законопроекту Парламентом 31 серпня 2015 року супроводжувалося мітингом із людськими

жертвами та зменшенням парламентської фракції «Об'єднання Самопоміч».

Конституційні зміни щодо забезпечення незалежності судової гілки були напрацьовані робочою групою Комісії лише наприкінці цього літа. Перепоною для проведення повноцінної судової реформи в інтересах громадян є велика кількість діючих суддів серед членів робочої групи Конституційної комісії. Необхідно зазначити, що довіра громадян до суддів катастрофічно мала — 5 %. Відповідно люди не довіряють суддям сьогоденної системи і під час проведення реформи. Із цим пов'язана поява конституційних змін від громадськості щодо повного оновлення суддівського корпусу. Необхідно також відмітити брак ініційованих владою громадських обговорень змін, недостатнє залучення громадян до конституційного процесу.

Конституційні зміни щодо прав, свобод та обов'язків людини, громадянина йдуть найповільніше, проте відкрито, із належним залученням громадян до конституційного процесу. На кінець вересня 2015 року нема кінцевого напрацьованого варіанту конституційних змін у цьому напрямку.

Конституційний процес сьогодні



24.06.2015
26.10.2015

На Законопроект надано позитивні висновки Венеційської Комісії:
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=f=CDL-PI%282015%29008-e>
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=f=CDL-AD\(2015\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=f=CDL-AD(2015)028-e)

ЗМІНИ В ЧАСТИНІ ПРАВОСУДДЯ

22.08.2015
Законопроект направлено й
опубліковано Робочою групою з
питань правосуддя

ПРАВА ЛЮДИНИ

Законопроект розробляється Робочою групою з питань з прав, свобод та обов'язків людини і громадянина

26.10.2015

На Законопроект надано позитивні
остаточний висновок Венеційської Комісії
[http://www.venice.coe.int/webforms/docu-
ments/?pdf=f=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=f=CDL-AD(2015)027-e)

3.2. ПРИЙНЯТТЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ОРГАНОМ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ НАРОДУ

Другий, більш радикальний варіант проведення конституційної реформи, — це прийняття нової Конституції України.

Перебіг політичних подій в Україні, включно з постійною зміною Конституції у позаконституційний спосіб, свідчить про суб'єктивізм політичних сил при зміні конституційних норм. Політики намагаються формулювати конституційні норми, виходячи з тимчасового політичного інтересу, без врахування довгострокових суспільних потреб. Це насамперед пов'язано з існуванням в Україні слабкої політичної системи, авторитаризмом лідерів політичних партій, партбюрократизацією, деідеологізацією, корупцією.

Конституція України, як більшість європейських конституцій, виходячи з принципу стабільності конституцій, не містить чітких положень щодо процедури прийняття нового Основного Закону держави. Проте конституційно закріплені принципи верховенства права, народного суверенітету дають право Українському народу встановлювати свою Конституцію.

Принцип установчої влади народу передбачає, що народ не може бути позбавлений права на прийняття нової Конституції своєї держави. Виникає питання легітимної процедури реалізації установчої влади народу при прийнятті нової Конституції.

Єдиний законодавчий орган — Парламент, а також Президент України як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина мають подбати про встановлення процедури прийняття нової Конституції, якщо цього вимагає суспільство. Таку процедуру має бути встановлено окремим законом.

Отже Верховна Рада України зобов'язана на реалізацію конституційних принципів верховенства права, народного суверенітету прийняти насамперед нову редакції Закону України «Про всеукраїнський референдуми» (оскільки діючий Закон неконститу-

ційний), а також за умов суспільної потреби — закон України про спосіб підготовки проекту нової Конституції України. Причому закон України про спосіб підготовки проекту Конституції України не буде викликати сумнівів щодо його конституційності лише у випадку послідовного закріплення реалізації установчої влади народу через спеціально обраний українським народом орган установчої влади.

Прийняття представницьким органом установчої влади народу конституції з наступним затвердженням її на національному референдумі є найдемократичнішим способом укладання суспільної угоди (конституції). Такий орган може мати назву — установчі збори, конституційна асамблея, національна асамблея, конституційний конвент.

4. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

Спосіб, у який конституція буде остаточно прийнята народом, є дуже важливий для демонстрації її законності і прозорості.. Щоб управлятися із вірністю, послухом, повагою і довірою, люди мають ідентифікувати себе з конституцією через участь і почуття прихильності. Залучення громадськості до конституційного процесу важливе тому, що воно дозволяє створити легітимність і прийнятність конституції

Вважається, що участь громадськості сприяє зміцненню єдності нації (через інклюзивний процес, що відображає релігійну та мовну різноманітність) шляхом врахування відмінностей і створення балансу між національною ідентичністю та цінностями і регіональними або культурними громадами. Участь суспільства в процесі розробки конституції має потенціал примирення конфліктуючих груп. Це наділяє народ відчуттям власного суверенітету за рахунок збільшення його знань і підвищення спроможності, а також шляхом його підготовки до участі в державних справах і здійсненні захисту своїх прав.

Конституція, вироблена в результаті широкої громадської участі, буде стабільнішою, матиме більше перспектив довгого, багаторічного існування; вона представляє собою певний консенсус, і тому попит на її перегляд у майбутньому буде менший. Участь громадськості наділяє конституцію значною легітимністю і призводить до виникнення у народу почуття відповідальності за неї і, відповідно, до рішучості захищати її від саботажу.

Участь громадян важлива для розширення програми конституційної (і соціальної) реформи. Частіш за все ця програма визначається елітами, в основному урбанізованими по своїй суті. Якщо запропонувати членам сільських громад та робітникам висловити свої погляди, вони, швидше за все, представлять нові бачення з таких питань, як участь громадськості в конституційному процесі, децентралізація, земля, основні потреби, підзвітність членів парламенту і місцевих чиновників; ці бачення міцно вкорінені в місцевих реаліях. Запрошення населення до участі в конституційному процесі може призвести до діалогу між різними соціальними силами, до зміцнення відповідальності еліт і чиновників і в деякій мірі до створення противаги політикам. Донедавна майже всюди політики відігравали вирішальну, а іноді й ексклюзивну роль у конституційному процесі. Але тепер в усьому світі, здається, поширюється цинізм і підозрілість до мотивації політиків і партій; виглядає так, ніби вони служать виключно своїм власним вузьким інтересам. Розширення програми реформ, яке має місце внаслідок участі громадськості, — це важлива поправка. Думка суспільства часто сприяє наголошенню на цінності і мораль, на відповідальності влади і чесності чиновників; в той час як політичні діячі зосереджуються на державних повноваженнях та інституціях.

Право на участь громадськості передбачене кількома міжнародними нормами, зокрема: правом брати участь у веденні державних справ (стаття 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права), правом національних меншин на самовизначення (Загальна Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів), а також правом на самовизначення (статут Організації Об'єд-

наних Націй, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права). Незважаючи на ці нормативні та практичні причини, існують значні розбіжності щодо бажаності участі громадськості в конституційному процесі.

Ступінь і форма громадської участі залежить від загального проектування конституційного процесу.

Участь громадськості має багато аспектів. Можемо визначити такі з них:

- а) пряма чи непряма участь або представництво (право голосувати і виставляти свою кандидатуру на виборах);
- б) участь у дискусіях, лобювання або участь у процесі прийняття рішень (в різних державних інституціях, що належать, зокрема, до законодавчої та виконавчої влади, автономних чи консультативних органах);
- в) громадська участь у рамках офіційного процесу або неофіційна участь, тобто участь відповідно до своєї власної ініціативи.

Вплив участі громадськості на конституційний процес може бути оцінений із посиланням на різні критерії, включаючи наступні:

- ✓ його вплив на результат, тобто на зміст конституції;
- ✓ вирішення або створення конфлікту, зокрема, щодо національної єдності чи роз'єднаності;
- ✓ розширення програми політичних реформ;
- ✓ чутливість конституції до національних устремлінь і завдань;
- ✓ легітимність конституції;
- ✓ її вплив на свідомість народу: розуміння механізму державного управління та надання громадянам можливості оцінити політику та вимоги політиків;

- ✓ її вплив на права і обов'язки громадян і на їхню готовність до участі в громадській діяльності;
- ✓ сприяння взаєморозумінню і підтримці конституціоналізму.

Основною небезпекою участі громадськості в конституційному процесі є можливі маніпулювання народом з боку зацікавлених груп, етнізація думок, популізм тощо. В даному випадку конституційний процес стане просто ще однією формою політики, а не дорадчим процесом, який сприяє досягненню консенсусу і примиренню. Це має допомагати діалогу не тільки між народом і розробниками конституції (конституційною комісією, конституційними зборами тощо), але і в середовищі самого народу. Що може ввести народ в курс історії, спільних тривог і сподівань і поглибити розуміння, що так важливо для розвитку національної єдності, вирішення конфліктів і мирного процесу.

Перед тим, як буде затверджена конституція, підготовка представників громадськості включає розширення їх знань не тільки стосовно процесу розробки конституції (для того, щоб покращити розуміння характеру і ступеню можливої участі), а й ролі конституції та доступних альтернатив щодо змісту під час розробки нового документа. Після прийняття конституції підготовка громадян означає зміцнення їх можливостей та знань у діяльності, що стосується державних справ та застосування і захисту прав, на які поширюється конституція.

Ключові етапи процесу розробки конституції передбачають такі напрямки підготовки громадськості:

- ✓ інформування громадян про процес, в тому числі оповіщення людей про можливості участі громадськості і про те, яким чином вони можуть брати участь у процесі. Залежно від характеру конституційного процесу, зусилля можуть бути спрямовані на те, щоб здійснювати підготовку людей у сенсі висування їх думок для врахування на ранніх етапах конституційного процесу з питань, які будуть розглянуті протягом конституційного процесу.

- ☑ Інформування громадян про проблеми, пов'язані з процесом, а саме:
 - ✓ що таке конституція і що вона може і чого не може реалізувати;
 - ✓ яким чином формується і здійснюється конституційний процес;
 - ✓ цілі конституційного процесу і принципи, якими керуються в діяльності органи, що займаються розробкою конституції, якщо такі є;
 - ✓ які ролі може виконувати громадськість у цьому процесі і яким чином люди можуть брати участь;
 - ✓ конституційна історія країни і чому процес конституційної реформи необхідний;
 - ✓ демократичні принципи, інституції та практики більше сприяють демократичній поведінці та відносинам;
 - ✓ ключові конституційні питання для того, щоб громадськість могла брати свідому участь в будь-яких громадських обговореннях;
- ☑ інформування громадян про зміст проекту конституції (якщо попередньо проводились громадські обговорення з метою інформування про те, як їх погляди можуть бути враховані в проєкті) і підготовка громадськості з питань представлення власних пропозицій до проєкту конституції;
- ☑ при проведенні референдуму інформування громадян одночасно і про процес референдуму, і про зміст запропонованої нової конституції.

Після прийняття конституції підготовка громадськості полягає в:

- ✓ інформуванні про зміст конституції (обговорення, спрямоване на широкий загаль, в тому числі школярів);

- ✓ інформуванні про ключові положення, що становлять інтерес для конкретних груп чи спільнот, впливають на їхнє життя, і як можна отримати специфічні права або використати їх за допомогою конституції;
- ✓ інформуванні про громадянські обов'язки відповідно до конституції;
- ✓ інформуванні про обов'язки, які мають здійснювати ключові державні та інші суб'єкти відповідно до конституції (наприклад, сприяти навчанню органів судової системи щодо їх нових обов'язків або інституційних змін, які відбудуться внаслідок прийняття нової конституції).

4.1. ХТО ПРОВІДИТЬ ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

Органам, що займаються розробкою конституції, іноді доручено проводити роботу з інформування громадськості про положення майбутньої конституції. Але навіть тоді, коли їм офіційно не надано таких повноважень, деякі такі органи можуть, як і раніше, брати на себе таку роль, як правило, внаслідок відповідальності за справу у забезпеченні того, що процес здійснюється в дусі «всенародного обговорення».

Завдання, необхідні для підготовки громадян до участі, можуть здаватися складними. Тим не менш розробники конституції рідко вирішують цю задачу самостійно. Якщо вони зобов'язані це зробити, деякі структури адміністративного органу управління або урядовий підрозділ можуть здійснювати допоміжні функції. Крім того, засоби масової інформації та громадянське суспільство (в тому числі жіночі об'єднання, правозахисні організації, профспілки, релігійні організації і групи меншин) часто грають важливу роль у цьому процесі.

У деяких конституційних процесах створюється національна навчальна програма; громадянське суспільство і національні лідери погоджуються слідувати національній програмі та навчаються використовувати її. Має бути виділено достатньо часу для навчан-

ня викладачів, щоб вони ефективно викладали програму, зокрема, щодо використання методів участі. Щоб чітко визначити обов'язки та відносини, розробники конституції можуть укладати меморандуми про взаєморозуміння із закладами, що надають освітні послуги.

Орган, що займається розробкою конституції, встановлює відносини з громадянським суспільством та засобами масової інформації, впроваджуючи ефективну і корисну програму громадянської освіти, часто сприяє створенню прецеденту відкритої і демократичної участі в майбутньому врядуванні. Це сприяє тому, що орган-розробник і сам конституційний процес розглядається, як такий, що є більш надійний, доступний і прозорий.

Громадянське суспільство може іноді самостійно брати ініціативу стосовно громадянської освіти. В ідеалі має бути координація з офіційним процесом. Тим не менш час від часу орган, що розробляє конституцію, може провадити підхід «зверху-вниз», без особливої зацікавленості у залученні громадськості. В такому разі громадянське суспільство може самостійно діяти для просування процесу участі.

4.2. КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ З ПИТАНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Консультації з громадськістю з питань конституційного процесу найчастіше відбуваються до початку процесу розробки конституції, але також можуть проводитись на різних етапах процесу (як вже зазначалось). Залучення громадськості до дискусії і прийняття рішень щодо конституційного процесу, в тому числі щодо його структури, виглядає особливо важливим в розділеному суспільстві. В таких випадках може не тільки мати місце відчуття, що такий важливий процес, який передбачає прийняття рішень про майбутнє держави, ризикує бути побудований так, щоб допомагати конкретним групам (особливо тим, які знаходяться при владі) внести розкол, але й відчуття, що ці групи можуть знищити довіру до процесу і в результаті не буде впроваджено конституцію. В цілому проведення консультацій з громадськістю перед початком проце-

су може допомогти особам, які приймають рішення, визначитись із необхідністю процесу та порядком його проведення, а також може бути використано для заохочення ключових зацікавлених сторін або політичних діячів взяти на себе зобов'язання щодо конституційного процесу. Консультації з громадськістю щодо конституційного процесу можуть також бути затребувані дисидентськими групами або громадянським суспільством.

Є кілька основних видів питань щодо конституційного процесу, з яких громадські консультації проводяться найчастіше. І є кілька різних способів, у які такі громадські консультації можуть проводитися, починаючи від референдуму і закінчуючи зустрічами з представниками громадянського суспільства:

☑ **ЧИ ПОТРІБЕН КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС.** По-перше, консультації з громадськістю можуть проводитись щодо питання: «Чи потрібна конституційна реформа? І якщо так, то чи повинен розпочатись новий конституційний процес?». Консультації з громадськістю з таких питань іноді проводяться шляхом референдуму.

☑ **ЯК ПРОЦЕС ПОВИНЕН БУТИ СТРУКТУРОВАНИЙ.** Проводити публічні консультації напередодні конституційного процесу щодо того, як цей процес має бути структурований, включаючи такі питання: «які типи інституцій повинні використовуватися?», «що краще: призначення чи обрання членів таких інституцій?», «які механізми участі громадськості застосовувати?», «яким має бути графік процесу?» тощо, не є чимось незвичайним. У деяких випадках ворогуючі угруповання мусять погодитися, що процес розробки конституції справді необхідний; дійсно, така домовленість часто є питанням, яке розглядається в рамках мирного процесу і «всеосяжної» мирної угоди. Питання про конституційні домовленості (можливо, за участю меншості, що не має доступу до влади) може бути чинником виникнення конфлікту, і в цьому випадку життєво важливим для перспективи укладання мирної угоди є не тільки усвідомлення

того, що конституція буде змінюватися, але також і розуміння, що групи, які раніше були виключені, тепер відіграватимуть певну роль у процесі, який ці зміни визначає. Звичайно, громадські консультації щодо конституційних процесів можуть мати місце також і у багатьох інших обставинах, а також набувати різних форм.

- ✓ ЯК ПРОВОДИТИ ПОДАЛЬШІ КРОКИ В УЖЕ НАЛАГОДЖЕНОМУ ПРОЦЕСІ. Громадські консультації про конституційний процес іноді проводяться навіть після того, як він почався. Зокрема, коли виникає питання про наступний крок у будь-якому безперервному процесі, або в такому процесі, який зупинився. Консультації з громадськістю щодо подальших кроків можуть поширюватися на питання про те, чи слід внести зміни до раніше узгоджених кроків.
- ✓ ЯК ПРОВОДИТИ ГРОМАДЯНСЬКУ ПРОСВІТУ АБО ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ.

4.3. КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ З ПИТАНЬ ЗМІСТУ КОНСТИТУЦІЇ

Найбільш інтенсивними і тривалими є консультації з громадськістю, які проводяться щодо основних питань конституційної реформи, — про зміст пропонованої нової конституції. Консультації з громадськістю найчастіше відбувається на таких етапах конституційних процесів та переслідують наступні цілі:

- ✓ Перед початком процесу (або на його ранніх стадіях) мета консультацій з громадськістю полягає у визначенні (або допомозі із визначенням) переліку питань, які будуть розглядатися як частина програми конституційної реформи. Часто розглядаються як можливість виникнення непотрібних затримок в процесі і тому в багатьох випадках не відбуваються.
- ✓ Перед підготовкою проекту конституції консультації з громадськістю проводяться для того, щоб отримати уявлення

про ті питання, які викликають занепокоєння, варіанти конституційної реформи або і те, й інше. Громадська думка все частіше вивчається перед підготовкою проекту конституції. Зазвичай це основний консультативний етап процесу. Іноді він може охоплювати тривалий період часу. Серед основних причин проведення консультацій з громадськістю на даному етапі дві вимагають особливої уваги. По-перше, коли процеси передбачають ранню спеціальну фазу консультацій з громадськістю щодо питань розробки програми реформ, розробники конституції здатні забезпечити врахування потреб і сподівань, висловлених народом, в остаточній програмі реформ. По-друге, отримання громадської думки, як правило, допомагає розробникам конституцій у прийнятті рішень щодо того, як нова конституція виконає основні завдання.

- ✓ Після того як підготовлена докладна пропозиція щодо проекту конституції або сам фактичний проект і до того, як цей проект нарешті буде розглянутий і прийнятий, з метою одержання громадської думки щодо пропозиції або проекту конституції. Консультації з громадськістю на даному етапі проводяться не так часто, як це планується. Однією з причин цього є значне організаційне та фінансове навантаження. Мають бути надруковані і поширені копії проекту (або принаймні адекватні роз'яснювальні матеріали, які здатні забезпечити достатнє інформування для предметних консультацій з громадськістю). При цьому всі матеріали мають бути перекладені місцевими мовами.
- ✓ Перед тим, як розробники конституцій мають прийняти рішення з потенційно спірних питань, для того, щоб допомогти їм прийняти такі рішення. У ході конституційних процесів часто виникають труднощі в роботі зі спірними питаннями. Думка громадськості нерідко використовуються для виявлення та усунення розбіжностей або спірних питань, але рідко виділяється як ключове джерело.

ДОДАТКИ

I. ОСНОВНІ ПОДІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ З 1991 РОКУ

	ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ (ДЕЯКІ КЛЮЧОВІ ПОДІЇ)	ОСНОВНІ ПОДІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ
24 серпня 1991 року	Здобуття Україною незалежності	Верховна Рада ухвалила Акт проголошення незалежності України
1 грудня 1991 року	У першому турі виборів Леоніда Кравчука обрано Президентом	Всеукраїнський референдум про підтвердження Акту проголошення Незалежності України. 90,32 % учасників референдуму проголосували «за»
10 липня 1994 року	У другому турі дострокових виборів Леоніда Кучму обрано Президентом	Впродовж 1992 – 1994 років Верховною Радою та Президентом формувалися робочі органи для підготовки нової Конституції України, але ці спроби були безуспішні. У Конституцію УРСР вносилися численні зміни.
8 червня 1995 року		Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом
9 листопада 1995 року	Україна стає членом Ради Європи	
28 червня 1996 року		Прийняття Конституції України Верховною Радою
14 листопада 1999 року	У другому турі чергових виборів Леоніда Кучму знову обрано Президентом	Верховна Рада неодноразово ухвалює Закон про Кабінет Міністрів, але Президент ветоє його і при цьому дуже вільно тлумачить Конституцію, розширюючи свої повноваження в сфері виконавчої влади.
16 квітня 2000 року	Під егідою Леоніда Кучми було проведено всеукраїнський референдум за народною ініціативою щодо питань, пов'язаних із функціонуванням Верховної Ради [3] [4] [5]	Верховна Рада відхилила законопроект про внесення змін до Конституції України, внесений Президентом за результатами референдуму.
16 вересня 2000 року	Вбивство журналіста Георгія Гонгадзе. Згодом були оприлюднені матеріали, в яких Президент Леонід Кучма звинувачувався в причетності до цього злочину. Це стало поштовхом кампанії протестів «Україна без Кучми»	
2003 – 2004 роки		До Верховної Ради вносяться різні законопроекти про внесення змін до Конституції в частині організації влади. Верховна Рада попередньо схвалила два з них — № 4105 (24.12.2003) та № 4108 (23.06.2004) ⁶
21 листопада 2004 року	Другий тур чергових президентських виборів, участь у якому взяли Віктор Ющенко та Віктор Янукович. ЦВК оприлюднює дані, за якими перемагає В.Янукович. Початок Помаранчевої революції	

3 Рішення Конституційного Суду від 27.03.2000 № 3-рп/2000 у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-00>

4 Висновок Венеціанської комісії щодо конституційного референдуму в Україні [CDL-INF\(2000\)011](http://www.cerf.org/CDL-INF(2000)011), 31/03/2000

5 Висновок Венеціанської комісії щодо імплементації результатів конституційного референдуму в Україні [CDL-INF\(2000\)014-e](http://www.cerf.org/CDL-INF(2000)014-e), 16/10/2000

6 Висновок Венеціанської комісії трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України [CDL-AD\(2003\)019](http://www.cerf.org/CDL-AD(2003)019), 15/12/2003

3 грудня 2004 року	Рішення Верховного Суду України, яким результати другого туру визнано недійсними у зв'язку із системними фальсифікаціями та зобов'язано ЦВК провести повторний другий тур виборів	
8 грудня 2004 року	Призначення нового складу ЦВК. Прийняття змін до виборчого законодавства пакетним голосуванням разом із Законом «Про внесення змін до Конституції України» ⁷	Прийняття Закону «Про внесення змін до Конституції України» ⁸ пакетним голосуванням із змінами до виборчого законодавства, необхідними для проведення повторного другого туру виборів
26 грудня 2004 року	Повторний другий тур виборів, за результатами якого Віктора Ющенка обрано Президентом	
25 травня 2006 року	Набуття повноважень Верховною Радою нового скликання, обраною на чергових виборах	Набуття чинності більшістю конституційних змін, прийнятих 8 грудня 2004
5 лютого 2008 року		Конституційний Суд прийняв ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі щодо конституційності Закону про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року
31 березня 2009 року		Президент Віктор Ющенко вніс до Верховної Ради проєкт нової редакції Конституції України Втім розвиток конституційної реформи не стимулювався ні з боку Президента, ні з боку Верховної Ради
17 січня 2010 року	У другому турі чергових виборів Віктора Януковича обрано Президентом	
30 вересня 2010 року		Конституційний Суд прийняв рішення про визнання неконституційним Закону про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року ⁹ Міністр юстиції, а за ним уся влада, почали застосовувати Конституцію в редакції 1996 року
1 лютого 2011 року		Внесення змін до Конституції (щодо строків повноважень та виборів Верховної Ради і органів місцевого самоврядування)
25 січня 2012 року		Президент Віктор Янукович видав указ про формування Конституційної Асамблеї як дорадчого органу, метою якого є підготовка законопроекту про внесення змін до Конституції. Перше засідання Асамблеї відбулося 20.06.2012, останнє — 06.12.2013 (було призначене, але не відбулося). За цей період Асамблея напрацювала проєкт концепції, який затвердити і оприлюднити не встигла
19 вересня 2013 року		Внесення змін до статті 98 Конституції (щодо Рахункової палати)

7 Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права від 27 грудня 2005 року щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам <http://www.minjust.gov.ua/6933>

8 Висновок Венеціанської комісії щодо змін до Конституції України, прийнятих 8 грудня 2004 року [CDL-AD\(2005\)015_13/06/2005](http://www.cerdl.eu/CDL-AD(2005)015_13/06/2005)

9 Висновок Венеціанської комісії щодо конституційної ситуації в Україні [CDL-AD\(2010\)044_20/12/2010](http://www.cerdl.eu/CDL-AD(2010)044_20/12/2010)

21 листопада 2013 року	Уряд оголошує про відмову від підписання угоди про Асоціацію з ЄС. Це викликає низку протестів, які, після силового розгону мирних протестувальників спецзагоном міліції на Майдані в Києві в ніч з 29 на 30 листопада, переростають в Українську Революцію	
16 січня 2014 року	Після двох місяців мирного спротиву людей на Майдані та безуспішних спроб розігнати їх, контрольована Януковичем Верховна Рада ухвалює пакет законів, спрямованих на встановлення диктатури в Україні. Після цього Революція переходить у силове протистояння народу і влади	
21 лютого 2014 року 16:00	Янукович та лідери парламентських опозиційних сил за посередництва іноземних дипломатів підписали угоду про врегулювання кризи в Україні ¹⁰ . Одним із пунктів угоди є зобов'язання впродовж 48 годин після підписання угоди прийняти, підписати і оприлюднити спеціальний закон, який відновить дію Конституції України в редакції 2004 року із подальшими змінами	
21 лютого 2014 року 16:50		Верховна Рада прийняла Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»
21 лютого 2014 року	Янукович тікає з Києва і пізніше — з України	
22 лютого 2014 року		Янукович відмовляється повернутися і підписати Закон, як передбачалося Угодою. Верховна Рада України прийняла постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII»
Кінець лютого - березень 2014 року	Анексія Криму Росією	
4 березня 2014 року		Парламент утворює Тимчасову спеціальну комісію з розробки законопроекту про внесення змін до Конституції України виключно з членів Парламенту (15 депутатів, 8 з них голосували за закони від 16 січня (див. вище))
1 квітня 2014 року		Науковці-конституціоналісти та громадські експерти, самоорганізувавшись для спільної роботи над конституційними змінами, оприлюднюють звернення про це ¹¹ та згодом свій варіант проекту закону про внесення змін до Конституції
25 травня 2014 року	У першому турі позачергових президентських виборів Петра Порошенка обрано Президентом	Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради так і не узгодила законопроект про внесення змін до Конституції

10 Детальніше хронологію подій 18- 22 лютого можна подивитись на http://texty.org.ua/mod/dataavis/apps/em_time/

11 Звернення науковців та громадських експертів щодо конституційної реформи в Україні <http://bit.ly/1pgLu74>

26 червня 2014 року		Президент П.Порошенко вносить до Верховної Ради законопроект про внесення змін до Конституції ^{12 13}
27 червня 2014 року	Підписання Угоди про Асоціацію України з ЄС	
26 жовтня 2014	Позачергові парламентські вибори до Верховної Ради	
27 листопада 2014	Перше зібрання нового скликання Верховної Ради України. Напередодні п'ять політичних сил підписали коаліційну угоду, яка передбачає проведення конституційної реформи	Законопроект від 26.06.2014 вважається знятим з розгляду, оскільки був внесений у попередньому скликанні, але не почав розглядатися
3 березня 2015		Петро Порошенко видає указ про створення Конституційної Комісії як спеціального допоміжного органу при Президентові
1 липня		Президент Порошенко вносить до Верховної Ради законопроект про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади) ¹⁴
30 липня		Конституційний Суд надає висновок про відповідність законопроекту вимогам визначених процедурою статей 157 та 158 Конституції
31 серпня		Верховна Рада попередньо схвалює законопроект про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)

12 Висновок групи науковців та громадських експертів щодо Проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4178а від 26.06.2014 <http://bit.ly/1tsTD9E>

13 Висновок Венеціанської комісії щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України, внесеного Президентом 2 липня 2014 [CDL-AD\(2014\)037](http://www.cdl-ad(2014)037), 27/10/2014

14 Текст законопроекту на сайті Верховної Ради http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

II. ДОСВІД УСТАНОВЧИХ ЗБОРІВ ДЕЯКИХ КРАЇН СВІТУ

У багатьох країнах світу конституції народилися за допомогою представницького органу установчої влади, деякі передбачають можливість функціонування установчих зборів.

АРГЕНТИНА

Головною особливістю конституційного процесу в Аргентині є те, що з моменту прийняття першої Конституції Аргентини 1853 року всі наступні конституційні реформи забезпечувались Установчою асамблеєю (в 1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1960, 1994 роках.). Чинна Конституція від 24.08.1994 року.

БЕЛЬГІЯ

Конституція Бельгії від 07.02.1831 року підготовлена і прийнята Національним конгресом.

Сама конституція пропонує свій оригінальний варіант реалізації установчої влади: Відповідно до статті 195 Законодавча влада має право заявити про необхідність перегляду того чи іншого конституційного положення. Після цього обидві палати парламенту розпускаються Королем. Відповідно до статті 46 Конституції скликаються нові палати парламенту, які вважаються Установчими. Дані палати приймають у загальній згоді з Королем рішення щодо положень, які слід переглянути. Установчі палати можуть обговорювати зміни у присутності не менше 2/3 членів кожної з них. Зміни вносяться до конституції у випадку коли за них проголосувало не менше 2/3 складу кожної з палат.

Відповідно до статті 198 Конституції у загальній згоді із Королем Установчі палати уповноважені адаптувати нумерацію статей і підрозділів статей, а також структурувати Конституцію по частинах, главах і розділах, змінювати термінологію положень, які не підлягають перегляду, для приведення їх у відповідність із новими положеннями Конституції. В цьому випадку Установчі палати можуть при-

ймати рішення у присутності не менше 2/3 кожної з них, зміни до Конституції не будуть адаптовані, якщо за це не проголосують 2/3 складу кожної з палат.

БОЛГАРІЯ

12.07.1991р. Сьомі Великі народні збори прийняли чинну Конституцію Болгарії.

Одна з не багатьох конституцій світу, в якій чітко встановлений статус Установчих зборів.

Відповідно до статті 157 Великі народні збори (установчі збори) складається з 400 народних представників, які обираються у загальному порядку.

Відповідно до статті 158 Великі народні збори уповноважені:

1. приймати нову Конституцію;
2. вирішувати питання про зміну території Республіка Болгарія і ратифікувати міжнародні договори, які передбачають такі зміни;
3. вирішувати питання щодо зміни форми державного устрою та державного правління;
4. вирішувати питання щодо зміни:
 - ✓ пункту 2 статті 5 Конституції: «приписи Конституції мають безпосередню дію»;
 - ✓ пункту 4 статті 5 Конституції: «Міжнародні договори, ратифіковані у конституційному порядку, опубліковані і такі, що вступили в силу для Республіки Болгарія, є частиною внутрішнього права країни. Вони мають перевагу перед тими нормами внутрішнього законодавства, які їм не відповідають».
 - ✓ пункту 1 статті 57 Конституції: «Основні права громадян не можуть бути скасовані»;

- ✓ пункту 3 статті 57 Конституції: «При оголошенні війни, воєнного чи іншого надзвичайного стану закон може тимчасово обмежити реалізацію окремих прав громадян за виключенням прав, передбачених у статтях 28 (право на життя), 29 (право не бути підданим тортурам), абзаци 1 статті 31 (Habeas Corpus), абзаци 2,3 статті 31 (презумпція невинуватості), абзаци 1 статті 32 (право на особисте життя, честь, гідність та добре ім'я), 37 (свобода совісті).

5. вирішувати питання щодо зміни та доповнення глави дев'ятої Конституції «Зміна та доповнення Конституції. Прийняття нової Конституції».

Стаття 159 Конституції Болгарії передбачає:

1. Право на ініціативу конституційних змін в порядку вищеведеної статті 158 мають Президент та не менше 1/3 членів парламенту.
2. Проект нової Конституції або змін до чинної Конституції відповідно до статті 158 розглядаються Народними зборами (парламентом) не раніше ніж через два місяця і не пізніше п'яти місяців після внесення проекту.

Стаття 160 Конституції визначає наступну процедуру:

1. Народні збори вирішують питання про проведення виборів у Великі народні збори 2/3 голосів загального складу народних представників.
2. Президент призначає вибори до Великих народних зборів у тримісячний строк після винесення рішення Народними зборами.
3. Із проведенням виборів до Великих народних зборів повноваження Народних зборів припиняються.

Відповідно до норми статті 161 Великі народні збори приймають рішення щодо внесених проектів більшістю у 2/3 всіх народних представників трьома голосуваннями у різні дні.

Відповідно до норм статті 162:

1. Великі народні збори вирішують тільки те питання, для розгляду якого вони були обрані.

2. В екстрених випадках Великі народні збори здійснюють функції Народних зборів.
3. Великих народні збори припиняють здійснювати свої повноваження після того, як остаточно будуть вирішені питання, для рішення яких вони були скликані. В цьому випадку Президент призначає вибори у порядку, визначеному законом.

Відповідно до норми статті 163:

Акти Великих народних зборів підписуються і оприлюднюються їх головоючим у семиденний строк з дня їх прийняття.

БРАЗИЛІЯ

У лютому 1987 року у вигляді 8 тематичних комісій, розбитих на підкомісії, розпочали свою роботу Установчі збори (Національна Конституційна Асамблея). 09.07.1987 року проект Конституції був винесений на всенародне обговорення. Робота Установчих зборів відбувалась в обстановці гласності, кожен громадянин міг вільно відвідати їх засідання. До проекту Конституції могли вноситись «народні поправки» — пропозиції, підписані не менш як 30 тисячами виборців, при цьому один виборець не міг підписати більше трьох поправок. 22.09.1988 року 474 голосами проти 15 та 6 тих, хто утримався, була прийнята нова Конституція Бразилії.

ІНДІЯ

Установчі збори були обрані опосередковано законодавчими зборами провінцій (292 делегати), також до них було призначено 93 делегати різних князівств Індії. Після утворення держави Пакистан з Установчих зборів вийшли ряд делегатів, і їх кількість склала 299, більшість з них представляли Індійський Національний Конгрес. Різноманітні комісії Установчих зборів сформулювали різні положення Конституції, 26 листопада 1949 року Конституція була прийнята, надалі вдосконалювалась до 26.01.1950 р.

ІСЛАНДІЯ

Підготовка нової Конституції Ісландії є унікальним прикладом творення конституції народом за допомогою інформаційних та комунікаційних технологій та краудсорсингу. Однак якість конституційного тексту, створеного у такий спосіб, бажає кращого.

Процес творення нової конституції передбачав 4 кроки:

1. 2009 рік — створення парламентом Конституційного комітету, який складався з науковців із різних сфер (право, література, наука), для збору інформації, проведення аналізу та надання пропозицій. У результаті було підготовлено звіт на 700 сторінок.
2. 2009 рік — парламент зібрав Національну асамблею, в якій 950 громадян, обраних випадковим шляхом із Національного реєстру через стратифіковану вибірку, визначили та обговорили, що має бути в новій конституції. Вибірка використовувалася для забезпечення пропорційного представництва регіонів та гендерного балансу. В результаті були підготовлені Висновки щодо майбутніх положень нової конституції.
3. 2011 рік — проведення виборів 25 представників Конституційної асамблеї, які організував Конституційний комітет. Конституційна асамблея створила текст нової Конституції, що повністю відповідав висновкам Національної асамблеї.
4. 2012 рік — національний референдум щодо ухвалення нової конституції (загальна підтримка — 67%)

Для остаточного прийняття нової Конституції Ісландії необхідне рішення Парламенту, яке досі не прийнято.

ІТАЛІЯ

На референдумі 02.06.1946 року в Італії була скасована монархічна форма правління і одночасно, на основі пропорційної виборчої сис-

теми, були обрані Установчі збори. Конституція Італії була прийнята 22.12.1947 року.

В нормах основної частини Конституції безпосередньо Установчі збори не врегульовані, проте стаття XVII Перехідних та заключних положень передбачає типовий порядок їх скликання та кола повноважень із відсиланням до законодавчого декрету № 98 від 16.03.1946 р. Зокрема до компетенції Установчих зборів було віднесено прийняття таких законів конституційно-правового характеру, як: Закон «Про вибори Сенату Республіки», Закон «Про спеціальні обласні статути», Закон «Про свободу друку».

НОРВЕГІЯ

На вимогу народу, шляхти та місцевих посадових осіб датський принц і намісник у Норвегії скликав у місті Ейдсвол Установчі збори, які 17.05.1814 року прийняли Конституцію Норвезького королівства.

ПОРТУГАЛІЯ

У квітні 1975 року були обрані Установчі збори, які підготували та 02.04.1976 року прийняли Конституцію.

РУМУНІЯ

21.11.1991 року прийнята Установчими зборами та затверджена на загальнонаціональному референдумі 07.12.1991 року.

США

Конституція США була прийнята 17.09.1787 року. Це відбувалось під сильним впливом теорії установчої влади, завдяки чому у процесі прийняття Конституції взяли участь не тільки загальнонаціональні установчі збори — Конвент, але і установчі збори (конвенти) кожного із штатів.

Конституція США зберігає значення Установчих зборів (Конвенту). Відповідно до статті V Конституції США на вимогу законодавчих зборів 2/3 штатів Конгрес скликає Конвент для внесення поправок

до Конституції, які набудуть чинність у випадку ратифікації законодавчими зборами $\frac{3}{4}$ штатів або ж конвентами в $\frac{3}{4}$ штатів залежно від того, який спосіб запропонує Конгрес.

ТУНІС

Новітніми прикладами реалізації установчої влади народу є Конституція Тунісу від 27.01.2014 року — найпрогресивніша конституція серед арабських країн (хоча й прийнята парламентом, але парламент був уповноважений народом на прийняття нової конституції та припинив свої повноваження після її прийняття).



МЦПД – провідний незалежний аналітичний центр, що функціонує з 1994 року та орієнтується у своїй роботі на стандарти RAND Corporation та інших провідних світових think-tanks.

МЦПД – це команда з понад 20-ти аналітиків. Впродовж понад 20-ти років аналітики та експерти МЦПД розробляють рекомендації для Уряду, місцевої влади та громад щодо запровадження найкращого європейського та світового досвіду реформ в Україні.

МЦПД – це низка законопроектів та інших нормативно-правових актів, прийнятих на основі рекомендацій Центру.

МЦПД – це проекти, реалізовані в європейських країнах, та партнерство з міжнародними інституціями, аналітичними центрами та громадськими організаціями з усього світу.

МЦПД – це потужний майданчик для обміну думками, на якому відбувається понад 100 конференцій, семінарів, вебінарів, круглих столів, тренінгів та інших заходів на рік за участю представників влади, політиків, експертів та аналітиків, громадських діячів та активістів.

МЦПД – це регулярні аналітичні публікації Inside Ukraine, Foreign Policy Insight та щомісячний Економічний прогноз, що тримають руку на пульсі державних рішень, політичної конкуренції та економічної ситуації всередині України, а також зовнішньополітичних стратегій та подій у світі, що мають вплив на Україну.

МЦПД – синергія аналітичного й інформаційного напрямків роботи завдяки унікальному партнерству з новинним порталом «Апостроф» apostrophe.com.ua.

МЦПД – це можливість проходження стажування для талановитої молоді та обміну досвідом для реалізованих професіоналів.

Наше гасло: Робимо зміни можливими!