

Молоде вино у старих мішках

Заступник глави Секретаріату Президента України Ігор Пукшин переконаний, що рано чи пізно парламент розгляне й оцінить нову редакцію Конституції, запропоновану главою держави

Розмову ведуть

Василь ЗОРЯ, Юрій СПЕКТОР

– Ігоре Геляровичу, під час щорічного послання до парламенту Президент України презентував свій проект нової редакції Конституції. З якою метою було внесено цей законопроект і чому навесні?

– Президент зацікавлений у змінах. У змінах в організації публічної влади. Адже останні два-три роки в діяльності владного трикутника показали недолугість конституційної реформи 2004-го. Глава держави неодноразово наголошував на необхідності конституційних змін, робота проводилася не один місяць і навіть не один рік, а коли проект Конституції був завершений, президент вніс його на розгляд парламенту.

– Якщо цей законопроект не пройде через Верховну Раду, яким тоді ви бачите сценарій розвитку подій?

– Президент вніс законопроект у парламент і відповідно очікує від парламенту реакції. Якщо нинішній його склад не ухвалить цього документа, то, можливо, це станеться після наступних виборів до Верховної Ради. Новий депутатський корпус по-іншому подивиться на ситуацію і зможе прийняти законопроект.

– Яка ймовірність того, що цей проект нової редакції Конституції буде внесено на всеукраїнський референдум?

– Проведення референдуму за народної ініціативи – надзвичайно складна процедура. Закон, що регулює питання його проведення, ухвалений ще 1991 року і потребує суттєвих змін. Що ж до внесення конституційних змін, то в цьому разі проведення референдуму вимагає чинна редакція Конституції.

– Тож жодних обговорень цих пропозицій до виборів ви не очікуєте?

– Якби проект був швидко опрацьований і схвалений, а вибори проведені на системній основі, було б сформовано якісно інші публічні органи влади на всіх рівнях.

– Деякі депутати вважають, що дві палати в парламенті – це буде «бардак у квадраті».

– Я з такою думкою не погоджуюся. По-перше, двопалатний парламент покликаний гарантувати політичну стабільність у державі. На сьогодні однопалатний парламент в Україні приймає закони, тобто реалізовує законодавчу функцію, формує уряд і здійснює контроль над ним, бере участь у формуванні судової гілки влади, призначає керівників інституцій, які не пов'язані з виконавчою владою. Досить часто політична парламентська «турбулентність» автоматично позначається на роботі суду, прокуратури, НБУ, ЦВК тощо. Ці державні інституції політично залежні. Згадаймо хоча б, як торік БЮТ блокував вибори, ініційовані жовтневим указом президента. Якщо верхній палаті передаються

Якщо депутати не несуть відповідальності, годі й говорити про верховенство права

функції щодо кадрового призначення керівників державних інституцій, що не пов'язані з виконавчою гілкою влади, ці інституції не працюватимуть за принципом політичної доцільності.

По-друге, двопалатний парламент краще враховує регіональні особливості. Для прикладу, близько 60% депутатів чинного парламенту сьогодні проживають у Києві.

По-третє, принцип демократії полягає у поділі влади. За двопалатного парламенту мінімізується прийняття волонтаристських рішень, як це було, скажімо, 2 вересня минулого року, коли в парламенті спільно фракції БЮТ і ПР проголосували неконституційні законопроекти, що обмежували повноваження президента.

Гасла на кшталт «Обмежимо максимально повноваження президента!» – це крайнощі. Двопалатний парламент не дасть впасти в крайнощі і поліпшить якість законів.

– Скеттики вважають, що одна палата буде підконтрольна президентові, друга – прем'єру..

– Не можна будувати китайську стіну між державними інституціями у владному трикутнику. Основне – аби діяв принцип стримувань та противаг і не було концентрації владних повноважень в одному державному органі.

Близько 80 держав сьогодні мають однопалатні парламенти, але це маленькі країни. В усіх великих державах, окрім Китаю, Туреччини, Південної Кореї, парламенти двопалатні. У федеративних державах також двопалатні парламенти, при цьому верхня палата здебільшого призначається шляхом делегування від регіонів, а не всенародними виборами. Для прикладу, верхню палату Держдуми Росії призначають на паритетній основі місцеві законодавчі збори разом з губернаторами суб'єктів РФ. Польський сенат, навпаки, обирають за мажоритарним принципом. Є різниця?

– У США систему двопалатного парламенту було впроваджено, коли суспільство перебувало на межі громадянської війни. До якої межі потрібно дійти Україні, аби ця ідея перемогла?



– На моє глибоке переконання, якщо ми найближчим часом не змінимо організацію публічної влади, наше суспільство і надалі переслідуватиме політична нестабільність, навіть якщо проведемо вибори парламентські та президентські. Зважає на те, що конституційні зміни 2004 року заклали принципи конфлікту у владі.

– Якщо обирати по три сенатори від кожної області, слід урахувати, що області в нас нерівномірні. Яким чином тоді зберегти пропорційність?

– З огляду на те, що в проекті Конституції немає більше переліку областей, а також закладено можливість здійснити адмінреформу, відбудеться адміністративний перерозподіл. Пропорційна невідповідність з часом мине. Протягом кількох років буде опрацьовано відповідні закони...

– Якою має бути приблизна кількість виборців мажоритарного округу?

– Це питання повинен урегулювати на законодавчому рівні парламент.

– Якщо адміністративно-територіальний поділ ухвалюватимуть за законом, то чи не виникне можливість легко ділити країну?

– Закон ухвалюватимуть обидві палати. Сенатори також розглядатимуть,

чи варто створити нову область. Метою адмінреформи є формування наближеної до народу системи влади.

– Закон, схвалений нижньою палатою, але відхилений сенатом, може бути повторно схвалений простою більшістю нижньої палати і спрямований на підпис президентів. Може, було б краще запровадити ухвалення кваліфікованою більшістю?

– Це питання довго обмірковувалося, враховувався досвід інших. Верхня палата покликана схвалити чи не схвалити закон, і якщо не схвалить, то аргументувати, чому і надати свої пропозиції. Якщо буде кваліфікована більшість, ми знов отримаємо протистояння. Однак, якщо аргументи верхньої палати доречні, президент накладає вето і відправляє закон на доопрацювання. Верхня палата виступає певним фільтром, і краще, аби палати не протистояли одна одній.

– Наскільки місцева влада готова до таких змін?

– Проект Конституції передбачає появу нової гілки влади – місцевого самоврядування. Має відбутися децентралізація влади із запровадженням принципу субсидіарності.

Муніципальні слухання щодо розділу проекту Конституції стосовно міс-

цевого самоврядування, які відбулися ще до внесення проекту Конституції до парламенту, засвідчили підтримку представників органів місцевого самоврядування.

– Суперечливим питанням є розташування на нашій території іноземних баз. Чи можна буде простою більшістю голосів не тільки подовжити термін перебування ЧФ у Криму, а й дозволити розташування тимчасових баз в Україні?

– Хочу підкреслити, що в проекті Конституції чітко та однозначно прописано: на території України не допускається розташування іноземних військових баз.

– А якщо, припустимо, парламент внесе зміни у договір 1996 року щодо подовження терміну перебування ЧФ?

– У такому разі цей закон не відповідатиме Конституції.

– Трохи про владу на місцях. Раніше губернатор (а до того перший секретар обкому) був батьком області, він давав усім прочухана і наводив лад, але не кидав область напризволяще...

– Від дуалізму владної вертикалі слід відмовлятися. Пропонується запровадити інститут голів державних адміністрацій (префектуру) на рівні області з функціями загального нагляду. На голів держадміністрацій покладається функція здійснення контролю за додержанням територіальними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування Конституції, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів. Це ті функції, що на сьогодні належать прокуратурі.

– Видається, що головним завданням внесення змін до Конституції є усунення суперечностей в організації державної влади. Чи не забули про «маленького українця»?

– Конституція покликана врегулювати два основні блоки питань: права, свободи людини і громадянина та організація публічної влади. Чинна редакція Основного Закону досить непогано врегулює перший блок. Водночас у проекті Конституції є достатньо багато суттєвих пропозицій та уточнень. Здавалося б, просте положення: «Усі люди →



➔ від народження є вільними і рівними у своїх правах». А в чинній Конституції написано «Усі люди є вільними і рівними у своїх правах».

Ми маємо чимало скоригованих юридичних моментів. У ст. 1 сказано: «Україна є суверенна демократична соціальна правова держава». Чинна Конституція не розкриває змісту соціальної держави. А проєкт Конституції цей зміст розкриває.

Ще один приклад. Чинна Конституція передбачає право на звернення до суду. Тим часом у ч. 3 ст. 59 нової редакції Основного Закону передбачено право на справедливий публічний розгляд справи протягом розумного строку незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону. Отже, змінюється сама філософія функціонування судової гілки влади.

– Президент України взагалі назвав судову гілку приватизованою...

– В Україні необхідна судова реформа, яка заблокована через те, що на політичному рівні не може вирішитися питання, хто призначатиме суддів на адміністративні посади.

Для проведення судової реформи потрібні, принаймні, кілька речей: змінити систему добору кадрів, запровадивши відкритий конкурс; встановити чіткі підстави щодо притягнення судді до відповідальності аж до звільнення; запровадити на законодавчому рівні систему спеціальної підготовки суддів;

мінімізувати повноваження голови суду, щоб він був рівним серед суддів і також слухав справи; усунути людський фактор при розподілі справ.

На завершення хочу сказати, що орган, який займається добором кадрів та притягненням до відповідальності, має працювати на постійній основі – як державний орган, а не як громадська організація.

– Які зміни до законодавства про систему судоустрою варто запровадити?

– Правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого та ефективного судочинства. Система судів загальної юрисдикції має будуватися на принципах спеціалізації, територіальності та інстанційності. Ці принципи та підходи викладені як у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, так і в законопроектах про судоустрій і статус суддів, що внесені до парламенту.

– У 2007 році ми були шоковані судовою війською ухвал, коли дрібний районний суд по декілька разів відмінює указ президента всієї країни. Це повторилося восени 2008-го. Чи можна цьому запобігти?

– Справи з оскарження актів нормативно-правового характеру, а не індивідуальної дії (призначення чи звільнення з посад тощо) мають слухатися, мабуть, не в окружному суді, а у Вищому адміністративному суді України як суді

першої інстанції (7–9 суддів). Тим самим можна досягти якості правосуддя. Потрібно вносити зміни до КАСУ, за якими указ президента, постанова Верховної Ради чи Кабміну оскаржуються лише у Вищому адміністративному суді.

– Що можна зробити, аби не було зловживань депутатською недоторканністю у судовій залі?

– Народні депутати не можуть нести юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті. Що ж до «хуліганських» дій, тут, на мій погляд, має працювати принцип рівності перед законом.

У демократичній державі мусить беззастережно діяти принцип відповідальності. Якщо депутати не несуть відповідальності, годі й говорити про верховенство права. У будь-якому разі має діяти принцип рівності перед законом, а для цього треба обов'язково скасувати депутатську недоторканність. Якщо депутат розумітиме, що за незаконні дії йому доведеться відповідати, він не піде блокувати ані Генпрокуратуру, ані ЦВК.

Закон мертворожденний, якщо за порушення норм не передбачена відповідальність або не працює механізм відповідальності. Норми права, так само як і норми моралі, приписують певні правила поведінки, але в разі порушення норми моралі відсутня міра покарання як така, тим часом норма права передбачає відповідальність. Держава має стовідсотково забезпечувати притягнення до відповідальності через апарат примусу.