

Україні потрібна нова Конституція

Ігор Юхновський

український фізик-теоретик.

Доктор фізико-математичних наук, професор,

академік НАН України,

народний депутат України I–IV скликань.

Опубліковано: "Дзеркало тижня", 16 січня 2015, 22:47

Україна потребує негайної і глибокої реструктуризації своєї політичної системи. Спроби змінити чинні в різні періоди варіанти Конституції України в умовах нестабільних ситуацій викликали скоріше поглиблення кризових явищ в економіці й політичному житті, ніж вирішували назрілі проблеми. Україні потрібен новий чіткий порядок і чіткі регламенти поведінки всіх гілок влади держави. Конституція України має відповідати характеру української нації. Тоді її глибше сприйматимуть громадяни України. Напевно, істинно притаманною Україні є парламентська республіка, і її потрібно готувати. Але це — в майбутньому, а нині найефективнішою видається парламентська республіка з усенародно обраним президентом.

Вибори, які нещодавно відбулися в Україні, — це вибори не стратегічних ліній життя держави, а, скоріше, особистостей і груп, що формувалися довкола них. У результаті Революції Гідності маємо парламент без комуністів. У нашій короткій історії це епохальне досягнення. Маємо національно налаштовану конституційну більшість. Маємо опозицію, яка повинна подати свою програму і довести свою непричетність до злочинів Януковича. Депутатський склад і більшості і опозиції досить поважний. Як видно, більшість схиляється до членства України в НАТО, а опозиція — до позаблокового статусу.

Хотілося б, щоби з більшості й опозиції вирости в майбутньому дві державотворчі партії. Від дружніх і конструктивних стосунків між П.Порошенком і А.Яценюком залежить доля держави. Аби ми знову не наступили на старі граблі періоду Ющенка—Тимошенко. Сподіваємося, що наш шановний президент і наш шановний прем'єр-міністр, пам'ятаючи уроки минулого, проаналізують як нинішнє становище країни перед фактом агресії Росії, так і специфіку української нації, щоб узгоджено прийти до нової об'єднаної партії, до вибору правильної вихідної позиції подальшого розвитку України. Сьогодні основним нашим завданням є повсюдне створення патріотично налаштованого суспільства — суспільства із самоусвідомленою причетністю до України. Ми не маємо, на жаль, вродженого почуття обов'язку державної субординації і дисципліни, що притаманно населенню європейських держав і навіть Росії. Ми ніколи не були незалежною державою. У нас у генах — вічний протест. Але тепер ми маємо змінити його на гідність. Оскільки це стосується всіх громадян України, головні підвалини і рецепти процесу переродження

повинні бути представлені в новій Конституції України. Тобто в ній маємо сформулювати правила і регламенти, які ми добровільно беремо на себе. Нижче подаю пропозиції, що знайшли своє відображення у проекті, який найближчим часом планує виставити на суд громадськості. Йдеться про створення такої системи державної влади, в якій кожна з її складових була б наділена не тільки певними повноваженнями, а й відповідальністю за їх виконання. А їх взаємодія зумовлювала б створення стабілізуючих механізмів.

В основі організації держави мають лежати певні засадничі принципи: цілісності держави, національного самовизначення, справедливості, глобалізації, безпеки, демократії і сталого розвитку. Цілісність України вимагає усвідомлення всіма громадянами своєї причетності до української держави. З одного боку, причетність — як результат національного самовизначення народу. Формування і закріплення національного самоусвідомлення відбувається через освіту нації та її культуру. В новому проекті Конституції запроваджується обов'язкова для всіх громадян базова освіта, що фінансується коштом держави. Базова освіта є державним стандартом освіти, який має бути засвоєний усіма дітьми України незалежно від волі батьків. Держава зобов'язана забезпечити її високий рівень і конкурентоспроможність у порівнянні з освітою аналогічного рівня за кордоном. З іншого боку, чинником причетності, що пронизує життя всіх громадян в Україні, є сплата податків. Податки необхідні для організації та забезпечення гідного життя громадян держави, створення матеріальної бази для розвитку творчого потенціалу нації, забезпечення її обороноздатності, будівництва доріг, поширення та обміну інформацією тощо. Сплативши податок державі, людина через конкретний акт усвідомлює себе причетною до справ держави, а відтак по праву може вимагати від держави послуг, захисту і справедливості. Сплативши податки, вона почувається вільною у своїй діяльності, вільно розпоряджається результатами своєї праці. Розміри оподаткування визначаються законами про оподаткування. Податки повинні сплачувати всі.

Задля цього мають бути запроваджені новий адміністративно-територіальний поділ держави і прокурорський нагляд за дотриманням справедливості. Найнижчою адміністративною ланкою управління, відповідно до проекту, є громада. Сільська громада чисельністю 8–10 тис. чол., що об'єднує до 10 сіл, або громада-місто. Аналогічна організація існує в переважній більшості держав світу: наприклад у Польщі — *gmina*, в Німеччині — *gemeinde*, у Франції — *commune*, *intercommunalité*... Громада — це населення і належна громаді територія з майном та інфраструктурою (поля, ліси, озера, річки, дороги, городи, сади, будівлі, підприємства, заклади охорони здоров'я, освіти і культури тощо). Відстань від місця управління громади до найвіддаленішого села не перевищує 10–15 км. Представник податкової адміністрації громади протягом року спроможний відвідати кожну родину, яка отримує дохід від своєї діяльності. Усі родини мають сплачувати справедливі податки. Натомість сільська громада забезпечує своє населення елементарною медичною допомогою, початковою освітою, позашкільними закладами освіти, виховання, культури та спорту, захищає від пожеж і зловмисників, вивозить сміття, стимулює розвиток фахової освіти і вмінь, забезпечує торгівлю товарами

першої необхідності, організацію аптеки, ринку збуту виробленої в громаді продукції, слідкує за станом доріг тощо.

Пропонований проект деталізує систему територіального самоврядування, визначаючи громаду як нову адміністративну одиницю, і запроваджує механізми її функціонування. Йдеться про створення умов, які дали б можливість окремим громадам, як найнижчим ланкам самоврядування, стати самодостатніми і мати належну фінансову основу для своєї діяльності. Доходи, що залишаються у бюджеті громади, мають забезпечити виконання обов'язків громади перед її мешканцями. Необхідність вийти на рівень самодостатнього існування спонукатиме громади та їх об'єднання детально аналізувати економічні резерви своїх територій (насамперед врожайні землі), залучати максимальну кількість людей до виробництва товарів і послуг, що сприятиме розвитку малого та середнього бізнесу. Організація громади збереже українське село.

Наступним рівнем і головною адміністративно-територіальною одиницею самоврядування в Україні відповідно до проекту є район. Район у сільській місцевості — це об'єднання громад. Кількість мешканців у районі в сільській місцевості не перевищує 120 тис. У районі акумулюються всі податки, що сплачуються в результаті життєдіяльності району, а також певна частина тих, що збираються у громадах та сільських радах. Проект гарантує максимальний сукупний розмір усіх податків з виробника, фіксує принципи формування місцевих і центрального бюджетів. Не менше ніж половина зібраних коштів залишається в бюджеті села, громади і району, решта передається в бюджет держави. Райони і міста є максимально самодостатніми одиницями самоврядування і мають у своєму складі всі структури управління. Таким чином реалізується принцип глобалізації. Людина, родина, громада, район, місто виконують максимально можливий для кожного з них обсяг продуктивної діяльності. З нижнього рівня на верхній передається сумісне виконання лише такої діяльності, яку нижній рівень сам не в змозі виконати. Отже, адміністративно-територіальний поділ держави має такий вигляд. Адміністративно-територіальні одиниці самоврядування з власними бюджетами: — селище (хутори, села); — громада, що складається з селищ; — район, що складається з громад; — місто. Столиця держави місто Київ — місцезнаходження центральної влади з бюджетом держави. Область — проміжна територіальна адміністративна одиниця, що складається з самоврядних одиниць: районів, міст. Бюджет області складається з відрахувань із бюджетів районів і міст та з відрахувань із бюджету держави.

Місцеве самоврядування районів і міст області представляє обласна рада. Представником державної влади в області є губернатор. Область є носієм принципу субсидіарності. Згідно з проектом центральна влада поділяється на законодавчу, виконавчу і судову. У проекті закладаються основи верховенства законодавчої влади.

Для цього Верховна Рада має складатися з двох палат, кожній з яких притаманні взаємодоповнюючі цілі щодо самої Конституції. Верхня палата Верховної Ради — Сенат (125 депутатів) — забезпечує стабільність і недоторканність Конституції. Нижня палата — Національні збори (325 депутатів) — у силу наданих їй повноважень матиме змогу

вносити зміни, доповнення, нові положення до Конституції тощо. На відміну від Національних зборів, які повністю переобираються кожні 5 років, Сенат після свого створення працює безперервно. Сенат складається з п'яти палат, кожна з яких наділена відповідними повноваженнями: — палата старійшин (патрунує Національні збори); — вчена дума (патрунує діяльність президента, відповідальна за сталий розвиток держави); — палата економіки (патрунує прем'єрську вертикаль); — палата юстиції (патрунує прокуратуру і суди); — палата територій (патрунує одиниці самоврядування, обласну владу). Кожного року відбувається ротація однієї з палат, а отже, кожен сенатор працює 5 років. Від кожної області в Сенат делегується однакова кількість депутатів — п'ять. Оскільки абсолютна більшість областей однозначно самовизначена щодо української держави, то наявність Сенату забезпечує Україні політичну стабільність. В обов'язок Сенату входить створення стратегічної програми розвитку України та її дотримання. Сенат контролює увесь бюджетний процес держави, якість і відповідність Конституції законів, які ухвалюються, визначає рівень компетентності міністрів і губернаторів областей. Сенат ухвалює регламенти: обох палат Верховної Ради (Сенату і Національних зборів), прокурорський, судовий, урядовий, президентський. Сенат слідкує за дотриманням регламентів. Національних збори України. Термін їхніх повноважень — 5 років. Національні збори ухвалюють закони, постанови та інші акти більшістю свого конституційного складу, крім випадків, коли рішення ухвалюються спільно з Сенатом. Депутати Національних зборів, президент держави, Сенат, уряд, Верховний суд, Національний банк мають право законодавчої ініціативи, але всі законопроекти проходять через Національні збори.

У виконавчій владі чітко розділено повноваження і сфери діяльності президента і Кабінету міністрів. Полем діяльності прем'єр-міністра є вся економіка і фінанси, всі структури, діяльність яких покликана в силу їхньої природи та повноважень наповнювати бюджет і забезпечувати економічну, енергетичну та соціальну стійкість держави, а також діяльність президентської вертикалі. Прем'єр очолює Кабінет міністрів і керує роботою всіх структур, діяльність яких спрямована на створення прибутку. Основні завдання Кабінету міністрів: — розвиток і повний моніторинг виробничої системи держави, одержання кінцевої конкурентоспроможної продукції з максимальною доданою вартістю від усіх джерел сировини, людського капіталу, науки та освіти України; — забезпечення позитивного сальдо торговельної діяльності; — створення достатньої кількості добре оплачуваних робочих місць, припинення відтоку з України кваліфікованої робочої сили; — енергетична безпека України; — забезпечення доходів у бюджет держави і його виконання. Обов'язковим у складі Кабінету міністрів є Міністерство статистики і планування. Прем'єр-міністру підпорядковані Податкова і Митна інспекції.

Президент є главою держави, до його компетенції і відповідальності входять: зовнішні зносини, обороноздатність, ідеологічний розвиток суспільства. Адміністрація президента складається з канцелярії та департаментів, що одночасно є департаментами Ради національної безпеки і оборони, які, зокрема, конкретизують програму президента. Голови департаментів призначаються президентом і підзвітні Сенату. На всенародні

вибори президента висувають лише три кандидатури: дві від Національних зборів і одну від Сенату. Такі кандидатури вже мають певний рівень довіри громадян країни і пройшли відповідний відбір на виборах до Верховної Ради. В найближчі роки вибори президента є всенародними, а в подальшому, з розвитком держави, президента обирає Верховна Рада. У судовій гілці влади розподіл повноважень визначається "точкою рівноваги", якою є права і свободи людини. Концептуальними є принципи роботи складових судової влади — суду і прокуратури. Перший повинен захищати права і свободи людини, друга — виявляти діяння, які завдають шкоди державі, і діяння, що порушують права і свободи людини. Між іншим, з огляду на проблеми створення панівного середнього класу, за рівної ваги аргументів "сильнішого" і "слабшого", останній мав би мати певні переваги. Прокуратура ініціює та обслуговує судовий розгляд при ухиленні від сплати податків. Прокуратура обслуговує судовий процес як сторона, що звинувачує і вимагає відповідної міри покарання. Ця міра є максимальною у випадку вчинення злочинних дій владними посадовими особами, оскільки їхні дії несуть підвищену соціальну небезпеку. Як уже зазначено вище, області є сполучною адміністративною ланкою між державною владою і місцевим самоврядуванням. Голова області (губернатор) призначається президентом за поданням Кабінету міністрів за умови схвалення цього рішення. Представницькою владою області є обласна рада депутатів.

Бюджет області складається з відрахувань з бюджетів районів, міст і бюджету держави. Вертикалі центральної влади органічно входять у відповідні рівні місцевого самоврядування шляхом призначення секретарів управ району і громади. Згідно з проектом кожна гілка влади, в тому числі й самоврядування, мають у своєму підпорядкуванні відповідні силові структури: Сенат — Службу безпеки України (СБУ), Антимонопольний комітет; президент — Міністерство оборони (армія України), Національну гвардію (аналог міліції та внутрішніх військ), прикордонні війська; прем'єр-міністр — поліцію охорони власності, патрульно-дорожню службу, податкову та митну інспекції; прокуратура — карний розшук і слідство, екологічну поліцію, податкову та митну поліції; суд — судову поліцію (в т.ч. захисту свідка), контрольно-ревізійну комісію (КРУ), рахункову палату; самоврядування — поліцію району (патрульну і постову служби).

У проекті дотримано принципу глобалізації. Кожна ланка в управлінні держави розумно завантажена, гілки влади взаємно пов'язані. Піраміда влад побудована відповідно до складності їхніх завдань і відповідальності. Проект містить низку особливостей. Для ілюстрації наводимо одну статтю, якою запроваджується поняття "владна особа". Стаття 37 "... Громадянин України, обраний або призначений на посаду згідно з Конституцією, отримує статус владної особи і несе відповідальність за дотримання конституційного ладу в державі. Претенденти на посаду владної особи перед вступом на цю посаду чи до початку їх реєстрації у Центральній виборчій комісії подають докладні дані про своє майно і прибутки та майно і прибутки своєї родини. Кандидат на посаду владної особи дає згоду, що у випадку обрання чи призначення на посаду владної особи усі прибутки від діяльності організацій і підприємств, що перебувають у його власності, чи у власності

його родини, стають державною власністю на час перебування на цій посаді та, як додаткові до державного бюджету кошти, спрямовуються на розвиток науки, освіти, охорони здоров'я і культури. Порядок зарахування цих прибутків у державну власність регулюється законом. Держава несе відповідальність за стійкість роботи організацій і підприємств владної особи на згаданий проміжок часу. У випадку визнання судом вчинення владною особою злочинних дій вона підлягає покаранню з урахуванням того, що її дії становлять підвищену суспільну небезпеку".

Щоб упровадити Конституцію, потрібно буде 4—5 років, починаючи з моменту ухвалення її Верховною Радою. Протягом вказаного періоду створюються нові адміністративно-територіальні одиниці, конституційні закони, регламенти, вносяться можливі зміни, доповнення, поправки до тексту Конституції тощо. Впровадження Конституції в разі її ухвалення Верховною Радою починається з утворення Сенату. Перший Сенат утворюється на базі чинної Верховної Ради. Далі — адміністративно-територіальна реформа. Утворюються громади. Здійснюються процеси самоорганізації районів і міст. Самоврядність районів і міст, а не областей видається найкращим виходом зі становища, в якому нині опинилася держава.

Пропонований проект написано на базі проекту Конституції, який у першій половині 90-х рр. опрацював Мирослав Панькевич, кандидат у депутати Верховної Ради другого скликання по Золочівсько-Перемишлянському виборчому округу Львівщини. Лікар за фахом, ґрунтовно вивчивши Конституції і законодавства США, Німеччини, Італії і Австрії, Мирослав Олексійович усвідомив, що, подібно до людського організму, в якому всі елементи ієрархічно взаємопов'язані, взаємно відповідальні і доповнюють один одного, має функціонувати й суспільна система держави. Як доказ готовності працювати депутатом Верховної Ради він і подав свій проект Конституції. Із цим проектом М.Панькевича і його однодумців ми 1996 року ознайомили президента Л.Кучму. Того ж року на засіданнях конституційної групи керівників фракцій під керівництвом М.Сироти пропонувалася двопалатна структура парламенту. Але більшість керівників фракцій її не підтримала. Тепер, доопрацювавши проект, ми знову подаємо його на розгляд як канву майбутньої Конституції України.

Остаточний проект Конституції має бути результатом його опрацювання широким колом авторів. Тому ми запрошуємо всіх охочих до співпраці і до співавторства. Пропонуйте свої поправки, але конкретні — до конкретних розділів і конкретних статей. Після спільного обговорення і прийняття чи відхилення відповідних поправок постане кінцевий варіант проекту. І тоді хотілося б, щоб шановний пан президент скликав Конституційну комісію, яка й підготує остаточний текст для подання до Верховної Ради. Ця стаття є чемним запрошенням шановних юридичних авторитетів до спільної роботи.

Джерело: https://gazeta.dt.ua/internal/ukrayini-potribna-nova-konstituciya-_html