

тер, є разовою акцією⁴. Відповідно, поширювальне тлумачення аналізованого положення Закону видається неприпустимим.

Водночас, сам же Є. Письменський наводить інші позиції вчених: зокрема С. Школа замишлюється над тим, чи може бути закінчення зазначеного строку підставою для відмови в застосуванні амністії стосовно осіб, котрі підпадають під її дію, якщо справу не було розглянуто в цей термін (незалежно від причин). Відповідь на це запитання, на думку науковця, має бути негативною. Зазначений строк (три місяці) встановлений законодавцем з метою забезпечити виконання акта про амністію щонайшвидше, тому його закінчення не може бути перешкодою для застосування зазначеного акта амністії в подальшому. Необхідно ке-

руватися положенням про те, що дія будь-якого проголошеного закону про амністію поширюється на злочини, вчинені до дня набрання ним чинності включно. У разі виявлення злочину, вчиненого особою кілька років тому, якщо винний підлягає амністуванню на підставі одразу декількох актів амністії, слід застосувати амністію, що проголошена раніше або яка передбачає більш повне амністування⁵. Аналогічно розмірковує С. Фомін, вважаючи, що закони про амністію не встановлюють строку їхньої дії, а лише встановлюють термін їх виконання. На його думку, якщо впродовж цього строку закон не виконаний, це зовсім не означає, що він не повинен виконуватися в подальшому⁶.

А. Музыка в цьому контексті зауважує, що, з одного боку, якщо ро-

зуміти припис закону щодо тримісячного строку застосування амністії буквально, ми обов'язково зіштовхнемося з фактами зловживань (або діями іншого характеру) органів досудового розслідування або суду, а, з другого, не можна визнати нормальним таке положення закону про амністію, коли його застосування є безстроковим. Бодай тому, що безліч законів «накладаються» один на один, можлива конкуренція окремих законів тощо⁷.

Підбиваючи підсумки цієї непростої дискусії, ще раз підкреслимо: за наявності бажання Закон № 712 може бути застосований без жодних проблем. І «дух» і «буква» цього Закону відповідають конституційним засадам відповідальності особи та забезпечені відповідним механізмом застосування.

Влада народу і конституційний процес в Україні

Олексій ЮЩИК,
доктор юридичних наук, професор,
народний депутат України Верховної Ради
III скликання,
член Конституційної Асамблеї,
заслужений юрист України



Події останніх двох місяців в Україні стали серйозним приводом для роздумів пересічних громадян і можновладців, політиків, журналістів, учених-суспільствознавців про долю країни. У цих подіях з усією очевидністю виявилася давно відома в теорії одна з ознак революційної ситуації, а саме: «низи» не бажають жити по-старому, а «верхи» не можуть управляти по-старому. Така ситуація породжує суспільно-політичну кризу, і наявність цієї кризи в Україні визнають усі.

А проте акції, що відбуваються, гучно називати «революцією», як це робить дехто з їх учасників, означає насміхатися над науковим розумінням суспільних процесів. Для справжньої революції бракує «дрібнички» – свідомого політично організованого *революційного* суб'єкта. Риторика парламентської опозиції про «народ» як суб'єкт революції є демагогічним обманом. Навіть якщо припустити, що більшість громадян критично ставиться до чинної вла-

ди, це зовсім не означає автоматичної довіри цієї більшості політичній опозиції, бо значна частина суспільства не довіряє нині жодній політичній силі.

То з чим у такому разі ми маємо справу? З черговою кризою, що супроводжує розвиток України в останню чверть століття, впродовж якої національний капітал усе ще не набув належної *політичної організованості*, так само як і *лівий рух*. А за відсутності лівого руху політичній стабільнос-

ті країни загрожують передусім праворадикальні сили, використовуючи протестні настрої людей, позбавлених організованої лівими силами протитяги для суспільно-політичного врівноваження правих. Тож державна влада, яка уособлює частину великого національного капіталу, опиняється під праворадикальним тиском дрібної та середньої буржуазії, що підсилений капіталом заокеанським і західноєвропейським, котрий конкурує з українським та російським капіталом.

⁴ Див.: *Кругликов Л. Л.* Правовая природа и некоторые особенности формулирования и применения актов амнистии // Проблемы правового регулирования и практики застосування амністії та помилування: матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Луганськ, 6–20 лют. 2012 р. / Упорядн.: Є. О. Письменський; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Є. О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Є. О. Дідоренка, 2012. – С. 44.

⁵ *Школа С. М.* Кримінально-правові проблеми застосування амністії та здійснення помилування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Школа Сергій Миколайович. – К., 2003. – С. 171.

⁶ Див.: *Фомін С. Б.* Щодо застосування амністії за діючим та новим КПК України // Адвокат. – 2012. – № 8 (143). – С. 26.

⁷ Див.: *Музыка А. А.* Закону «О применении амнистии в Украине» посвящается (в редакции от 2 июня 2011 года) // А. А. Музыка // Теоретичні та прикладні проблеми сучасного кримінального права: Матеріали II міжнар. наук.-практ. конф., м. Луганськ, 19–20 квітн. 2012 р. / Упорядн.: Є. О. Письменський, Ю. Г. Старовойтова; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Є. О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Є. О. Дідоренка, 2012. – С. 342.

І від того, як правляча владна сила вийде з цієї кризової ситуації, залежить майбутнє України і доля її самої.

Компроміси заради народу

З двох можливих способів подолання суспільно-політичної кризи, що виникла в Україні – силового та мирного, через пошук компромісів, – майже всі учасники конфлікту, принаймні на словах, віддають перевагу останньому. Адже силове вирішення не знімає проблеми і є непередбачуваним за своїми наслідками для всіх. Проте не є самоочевидним і шлях компромісу, доки не визначені суб'єкти, якісні й кількісні параметри компромісу, тобто його предмет і межі, а отже залишається непрогнозованим характер компромісних рішень та їх наслідки. Саме про це свідчать перші кроки, зроблені владою та опозицією на шляху до мирного розв'язання конфлікту. Але якщо позиція владної сторони є більш-менш зрозумілою, то цього не скажеш про іншу сторону. Бо опозиція не представляє всіх протестних сил, єдиного суб'єкта в цих сил немає, а тому неоднозначними є й вимоги стосовно компромісу з боку протестувальників – від мінімальних вимог (амністія учасників акцій) до максимальних – зміна владного суб'єкта. Певно, на останнє чинна влада добровільно навряд чи погодиться, а тому конфлікт може затягнутися аж до дня виборів глави держави або буде припинений силовим методом.

Така ситуація ставить державну владу перед необхідністю визначитися щодо політичних інтересів більшості населення і зробити кроки в напрямі врахування цих інтересів. Тож сили, що виступили ініціаторами конфлікту, будуть змушені рахуватися з тими самими інтересами більшості населення, а отже, з'явиться єдиний предмет компромісу і залишиться тільки визначити його зміст і межі.

То що це за політичні інтереси більшості населення? Відповідь дає сама практика протистояння, яке триває. Учасники акцій протесту в багатьох містах утворили так звані *народні ради*. Ставлення до цих утворень з боку влади і з боку протестувальників різне. Якщо влада вбачає в цьому «антиконституційний переворот», то ініціатори утворення рад – «вияв народної волі».

З правового погляду, і перші, і другі одночасно праві й неправі в своїх оцінках цього явища. Влада неправа в тому, що в принципі відкидає можливість утворення таких формувань; а ті, хто намагається перевернути повноваження чинних органів влади на «народні ради», неправі

в тому, що порушують чинний правопорядок.

Поясню свою думку. Як відомо, Конституція України передбачає реалізацію народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69 Конституції). Разом із тим нічого не сказано, якими мають бути ці «інші форми», і водночас не зазначено про неодмінне визначення їх законом. При цьому стаття 36 Конституції надає громадянам України право на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних і інших інтересів, якщо цим не порушується національна безпека та громадський порядок, права і свободи інших людей. А оскільки ці норми Конституції є нормами прямої дії, то розглядати *утворення* народних рад як антиконституційні акти немає правових підстав.

Інша річ – *фактична діяльність* цих рад. Доки не мають місця факти перешкоджання законній діяльності чинних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до утворених народних рад немає підстав застосовувати якісь юридичні санкції. Тим паче що види і порядок застосування таких санкцій прямо не визначені законом, а конституційне право громадян на свободу об'єднання може бути лише обмежено названими вище умовами.

Відтак виникає *правова невизначеність* щодо статусу та порядку функціонування ініціативно утворених громадянами народних рад, оскільки ті самі громадяни реалізують свої політичні інтереси і своє волевиявлення, також обираючи відповідно до Конституції й законів України місцеві ради та Верховну Раду України. Усунути вказану правову невизначеність просто: *доцільно ввести утворення та діяльність народних рад у законні рамки, тобто розробити та ухвалити відповідний закон про самоорганізацію населення* (або про участь громадян в управлінні державними справами).

У такому законі варто було б розвинути й конкретизувати положення статті 69 Конституції щодо інших форм безпосередньої демократії (народні віче, народні ради, з'їзди рад тощо), встановивши *мінімально необхідні* умови реалізації права на свободу об'єднання громадян на підставі статті 36 Конституції. Зокрема, слід визначити порядок скликання або утворення та діяльності відповідних форм безпосередньої демократії, їхніх відносин із чинною владою. Це, безперечно, тільки сприятиме стабілізації та зміцненню правопорядку в країні, запобіганню стихійним неконтрольованим акці-

ям, які порушують громадський спокій і нормальне життя людей.

З другого боку, такий закон, на відміну від наявних законів про вибори та референдуми, має стати *народним* законом, тобто бути засобом реалізації народного, а не чиновничого-бюрократичного інтересу, він не повинен стати тільки «лещатами» в руках влади проти народу. А для цього потрібно насамперед визначити ті можливості й повноваження, що їх за законом мають отримати громадяни України для реалізації їхніх політичних інтересів. Для цього народним радам можуть бути, зокрема, надані більш-менш широкі *контрольні повноваження* за діяльністю органів чинної влади, а також право *народної ініціативи* у важливих питаннях суспільного життя країни, області, району, міста тощо, включаючи кадрові питання. Звичайно, без втручання в оперативну діяльність органів влади і, тим паче, без перешкоджання їй, як це робиться нині.

Відтак громадяни отримають реальні правові важелі постійного, а не одномоментного (шляхом виборів) впливу на державну владу, поставивши під контроль діяльність чиновників на місцях і в центрі, що відкріє додаткові важелі й самій владі для боротьби з корупцією, подолати яку вона так прагне.

Розробка та прийняття зазначеного закону – це, на мою думку, той предмет для політичного компромісу, який дає змогу розв'язати нинішню конфліктну ситуацію не тимчасово, а на тривалий період, здійснивши перший вагомий крок до так званого *перезавантаження* влади, а по суті, її *інституційного*, а не лише малоефективного персонального оновлення.

У такому законі *об'єктивно* зацікавлені всі: український народ, держава, владна та опозиційні політичні сили. Тому справжній компроміс полягатиме не в тому, приймати чи ні цей закон, а у згоді стосовно його змісту, термінів розробки, прийняття та порядку введення в дію. Отже, компроміс треба буде шукати не на вулицях і майданах, а за «круглими столами» та в залі пленарних засідань парламенту. Натомість негативне суб'єктивне ставлення до нього з боку парламентської більшості чи опозиції однозначно засвідчить, чи готові влада і опозиція на поступки заради народу, а також – хто насправді обстоює його інтереси, а хто лише говорить про них.

Конституція – не іграшка

Крім «одноразових» предметів компромісу (звільнення затриманих активістів протестів в обмін на



звільнення будинків і розблокування вулиць) позначився ще один предмет – зміна Конституції шляхом повернення від її первинного тексту до редакції 2004 року, тобто ревізія «вікопомного» рішення Конституційного Суду України. Очевидно, що з цього предмета дійти компромісу буде непросто, а головне, такий компроміс точно не буде на користь українському народові.

Чому так? Тому що ми це вже проходили не один раз, а віз і нині там. Інакше й бути не може, коли до складних проблем державного управління та конституційного процесу підходити своєкорисливо, поверхово й поспіхом. Понад два десятиліття владні мужі переймаються Конституцією, фактично кожні чотири роки переглядаючи її (2000, 2004–2006, 2010, 2014), проте не вбачають інших конституційних проблем, крім визначення форми правління: президентсько-парламентська чи парламентсько-президентська? Навколо цього, між іншим, змушують тупцювати й Конституційну Асамблею, ніби це визначальне питання українського конституціоналізму...

А відповідь на це питання досить проста й залежить від того, з якої точки зору поглянути на проблему. Якщо з точки зору концентрації владних повноважень у «свого» глави держави, то, безперечно, краще президентсько-парламентська або навіть президентська модель організації влади. Якщо ж виходить з позиції демократизації влади, можливість впливу на виконавчу владу опозиційних сил, то парламентсько-президентська чи парламентська модель є зручнішою.

Та це тільки одна, не визначальна для суті справи, точка зору. Суттєво визначальним є те, наскільки ефективною для управління суспільством є та або інша форма, якою мірою обрана форма правління забезпечує реалізацію загальносуспільних інтересів та життєвих інтересів, прав і свобод громадян. І тоді виявиться, що однозначної переваги жодна форма правління, жодна модель організації влади не має, бо все залежить від тих суспільних умов, за яких реалізується ця модель. За великим рахунком, людям байдуже, в який спосіб політичні сили організують державну владу, для них важливо, щоб ця організація була ефективною у вказаному сенсі, щоб їхні особисті, соціально-економічні, культурні, екологічні, політичні та інші права були визначені й гарантовані державою на відповідному рівні.

Звичайно, якщо ситуація склалася так, що існуюча організація влади не забезпечує вказаної ефективності, виникає потреба змінити її,

в тому числі перейти до іншої форми правління. Однак при цьому варто усвідомити, які саме обставини роблять управління неефективним у зазначеному вище сенсі та які умови необхідно створити, щоб усунути ці обставини.

У ситуації, що склалася в Україні, такою істотною обставиною стала *безконтрольність влади, відчуження публічної влади від народу і навіть її протиставлення суспільству*. Ця обставина виникла ще наприкінці 1990-х років, однак тепер сягнула небувалих розмірів. Саме це, а не озвучені політичною опозицією приводи (відмова влади від євроінтеграції, побиття мирних протестувальників, «диктаторські» закони тощо), збудують масовий протест. Коли не почати усувати цю негативну обставину, як *істинну причину протестів*, вони можуть справді перерости в силове протистояння з небажаними наслідками для всіх. І першим реальним кроком до усунення безконтрольності влади саме й може стати прийняття того закону про самоорганізацію населення, про який сказано вище.

З цієї точки зору, негайне повернення до Конституції в редакції 2004 року, на якому наполягає парламентська опозиція, не дає контролю народу за владою і не долає її відчуження, а тому навряд чи збільшить ефективність державного управління; усе зрештою зведеться до звичної боротьби за владу на верхніх щаблях. Ефективна реалізація парламентсько-президентської форми за *нинішніх* суспільно-політичних умов нездійсненна через відсутність низки умов, які належить для цього створити. Потрібні: більш-менш стійка парламентська більшість і достатньо організована парламентська опозиція, з набагато вищим рівнем партійно-політичної будови та правової культури; розділення бізнесу і влади, про яке чомусь «забувають» і владна політична сила, і опозиціонери; демократична виборча система і зовсім інакша судово-правоохоронна система, більш якісне конституційне, адміністративне та інше законодавство; кваліфіковані управлінські кадри й ще багато чого. А для цього слід здійснити комплекс продуманих політико-правових реформ, що передбачають також розробку нової редакції Конституції України.

Для підготовки проекту нової редакції Конституції не так давно утворена Конституційна Асамблея, яка почала працювати над концепцією змінення Конституції. Асамблея дістала позитивну оцінку європейських

експертів і ще не встигла «відзначитися» помилковими чи упередженими рішеннями. Попри це народні обранці чомусь вирішили, що тільки вони здатні розробити конституційний акт, потрібний суспільству, хоча практика вітчизняного конституційного процесу переконує у зворотному: в умовах гострого політичного протистояння якісно змінити Конституцію неможливо (згадаємо 2000 і 2004 роки). А оскільки глава держави не скасував свого рішення про Конституційну Асамблею, прагнення парламентаріїв утворити комісію з розробки конституційного законопроекту може призвести до появи двох колізійних законопроектів про внесення змін до Конституції, що тільки загострить політичне протистояння й у кращому разі ми отримаємо чергове половинчасте рішення.

Узагалі видається дивним, що пропрезидентська партія парламентської більшості має таку непевну позицію в конституційному процесі. Це свідчить про недовіру з її боку до Конституційної Асамблеї, для чого немає підстав. Так само немає вагомих підстав для недовіри й у парламентській опозиції, яка від самого початку відмовилася брати участь у діяльності Конституційної Асамблеї. Адже названа інституція утворена за фаховим принципом, в ній зібрані найкращі конституціоналісти України, й, до того ж, вона не є заполітизованою, бо не має різних інтересів своїх членів. Єдиний інтерес Конституційної Асамблеї – підготувати якісний проект нової редакції Конституції, який відповідав би потребам народу й держави, був сприйнятий більшістю політичних сил і народними депутатами України й не викликав істотних зауважень європейських експертів.

Для цього треба небагато: довіра провладних і опозиційних політичних сил, невтручання чиновників у законотворчу діяльність Конституційної Асамблеї і, звісно, конструктивна робота всіх її членів. Хотілося б сподіватися, що участь представників опозиції в роботі асамблеї, а також зміна керівника адміністрації Президента України сприятимуть роботі над новою редакцією Конституції в повній відповідності до Положення про Конституційну Асамблею та її Регламенту, що мають забезпечити керівники асамблеї. Варто врешті-решт зрозуміти, що Конституція – не іграшка, якою можна бавитися на свій розсуд; за нею стоїть уся правова система держави, а відтак – від неї залежить і рівень забезпечення інтересів людей та доля країни.