

Внесення змін до Конституції України.
Питання теорії та іноземний досвід. Децентралізація публічної влади.



Олександр Культенко

Наслідки референдуму про незалежність Шотландії та можливість їх врахування при удосконаленні Конституції України

Досліджено проблеми та особливості референдуму про незалежність Шотландії 2014 року. Робиться спроба використати здобуті результати в Україні. Запропоновано залучати громадян України до державотворення.
Ключові слова: громадяни, державотворення, конституція, незалежність, право, референдум

Исследованы проблемы и особенности референдума о независимости Шотландии 2014 года. Делается попытка использовать полученные результаты в Украине. Предложено привлекать граждан Украины творчески создавать государство.
Ключевые слова: граждане, государство, конституция, независимость, право, референдум

The problems and peculiarities of a referendum on Scottish independence in 2014. An attempt is made to use the results in Ukraine. The author proposes to involve the citizens of Ukraine in the process of state-building.
Key words: citizens, government, constitution, independence, law, referendum

Основою правової системи розвинутих держав є конституція. Дослідження конституцій інших держав дає можливість використовувати позитивний досвід цих країн.

Особливості конституційно-правових відносин досліджували С.П. Головатий, В.О. Лучін, В.Ф. Погорілко. Окремі сфери взаємовідносин суб'єктів конституційного права вивчали А.Р. Крусян, О.С. Орловським, Ю.М. Тихомировим, О.Ф. Фрицьким, В.М. Шаповалом та ін. Незважаючи на достатню кількість розвідок у галузі конституційного права, чимало концептуальних і емпіричних проблем для вітчизняної науки залишаються не вирішеними.

Перша Конституція України 1996 року не реалізувала права громадян у законодавстві, оскільки її формула - «єдиним джерелом влади і носієм суверенітету в Україні є народ» сформульована як політичний постулат, і не розглядалась як правова [1].

Крім того, особливістю більшості постійних конституцій є формула внесення до неї змін. Тому що конституція, як правило, розглядається як імперативна норма права до іншого законодавства держави. Отже, внесення до неї змін потребує більш складних процедур, ніж для решти законів. Тим не менш жодного шаблону в цій сфері немає. Серед багатьох держав, які використовують різні підходи для вирішення цього питання у залежності від обставин є Великобританія, в частині якої, Шотландії, у 2014 році відбувся референдум про незалежність останньої від цієї держави. Згідно з остаточними результатами голосування, проти проголошення незалежності Шотландії на референдумі виступили 55% жителів цього регіону. За незалежність виступили 45% [2].

Слід додати, що деякі федеральні держави, зокрема США, Канада і Австралія, мають конституційні формули внесення змін на основі комбінацій законодавчих і федеральних процедур затвердження поправок, крім того, в цих державах конституційний нагляд здійснюється усіма судами загальної юрисдикції. Це гарантує досягнення географічного консенсусу, але робить прийняття поправки дуже складним на практиці. Для будь-якої поправки до Конституції США необхідно

до закону. Будь-які наступні зміни у Біллі незалежності Шотландії чи оновлення закону Шотландії потребує внесення змін у набутий статус, як викладено у коментарі Верховного Суду.

По-друге, порядок засвідчення. Як вам відомо, Білль незалежності Шотландії має статус конституційного акта, який забезпечує захист прав проти всього, окрім внесення поправок. Шотландський уряд прагне створити спеціальні парламентські процедури, які будуть використовуватися у разі необхідності внесення будь-яких змін до законодавства.

У майбутньому Білль незалежності Шотландії не буде зазнавати значних змін. Шотландський уряд буде робити подібні заяви в парламенті під час схвалення законодавства. Цікава особливість, уряд Шотландії буде притягнутий до відповідальності за такий порядок роботи. Як стає зрозуміло із офіційної позиції уряду Шотландії, він закликає інші політичні партії у парламенті до співпраці таким же чином. Така заява уряду до партійних лідерів ґрунтується на тому, що останні будуть мати більшу політичну вагу у разі її підтримання [5, с.63].

Шотландський уряд також припускає, що шотландський парламент після прийняття законопроекту про незалежність Шотландії має прийняти парламентську резолюцію про те, що цей закон не повинен піддаватися значним змінам, поки не буде обрано конституційний конвент. Така парламентська резолюція не буде юридично обов'язковою, але знову буде нести значну вагу, яка представляє намір законодавця схвалити це законодавство.

Крім того, шотландський уряд пропонує сформулювати порядок засвідчення, так що будь-які майбутні законопроекти, які отримає незалежний шотландський парламент будуть оцінюватися заздалегідь, щоб оцінити умови їх відповідності з конституцією. Це було б передбачено в рамках закону про нову Шотландію і в постійних дорученнях парламенту. Міністр який вносить законопроект буде викладати свою думку щодо того чи законопроект відповідає конституції, і визначатиме необхідність внесення поправки до конституції або доопрацювання законопроекту. Головуючий окремо має робити те ж саме. Це означає, що всі ЗМІ в цілому будуть знати напередодні дебатів, як законопроект може вплинути на незалежність та права громадян.

Парламенту не буде заборонено прийняття такого законопроекту, але він може це зробити тільки у повному усвідомленні того, що він має схвалити чи необхідність внесення поправки до конституції або доопрацювання законопроекту. Парламент також має врахувати заяви уряду, і парламентські резолюції, щодо значних змін у Біллі незалежності Шотландії і оновленого законодавства Шотландії після їх схвалення конституційним конвентом.

Уряд Шотландії вважає, що три механізми – заява уряду, парламентський дозвіл і порядок схвалення – дадуть значний ступінь стану захисту Білля незалежності Шотландії і нового законодавства Шотландії, уникаючи жорсткої опозиції до схвалення конституційного конвенту. Наслідком прийняття порядку трьох вказаних вище механізмів є те, що суди не будуть мати силу, щоб оголосити майбутнє законодавство недійсним, якщо воно суперечить Біллю незалежності Шотландії і новому законодавству Шотландії (а також, якщо майбутнє законодавство несумісне з правом ЄС). Отже, парламенту буде заздалегідь відомо, чи законодавство суперечить Біллю незалежності Шотландії і оновленому законодавству Шотландії, тому він буде свідомо вирішувати які заходи вжити. Після вирішення питань за допомогою спеціальної формули внесення змін і встановлення статусу майбутнього вищого закону, суди здатні будуть вирішити інші юридичні питання, які виникають під час врегулювання суспільних відносин у рамках конституційного конвенту – це потрібно врахувати.

По-третє, установчі збори. Розділ 33 проекту Білля незалежності Шотландії покладає на шотландський парламент обраний у травні 2016, право обрати якомога швидше конституційний конвент.

Шотландський уряд заявив про те, що кожен голос, який візьме участь у дискусії буде враховано; пропозиції щодо урегулювання суспільних відносин в Шотландії будуть вітатися і заохочуватися.

Обговорюється таке:

- Пропозиції, які вносить уряд Шотландії для схвалення Конституції
- питання, які інші можуть і хочуть запропонувати до конвенту,
- передбачення зв'язку у Біллі незалежності Шотландії і оновленого законодавства Шотландії

з новою конституцією [6, с.351-353].

Білль незалежності Шотландії і оновлене законодавство Шотландії не буде враховане у постійній конституції незалежної Шотландії, тому що вона була прийнята у децентралізованому парламенті Шотландії, до незалежності, і тому, що Шотландія була частиною Великої Британії.

Референдум про незалежність у принципі викладає вигляд докладних пропозицій про майбут-

не Шотландії. Це не референдум щодо пропозиції про схвалення постійної конституції. Він лише спонукає вжити заходів, направлених на підготовку постійної конституції для Шотландії.

Конституційний конвент дає можливість реалізувати волевиявлення народу Шотландії створити свою державу. Постійна конституція замінить Білль незалежності Шотландії і оновить законодавство Шотландії. Це означає, що не може бути спадкоємності і подібності між ними. Дійсно може трапитися так, що конституційний конвент перенесе деякі з положень, що містяться у Біллі незалежності Шотландії і оновленому законодавстві Шотландії, запропонує впровадити або розширити інші соціально-економічних права. Істотно, що рішення з цих питань буде ухвалено на установчих зборах. У точці, в якій постійна конституція підготовлена конституційним конвентом з погодженням або від імені народу Шотландії буде стверджена, Білль незалежності Шотландії і її оновлене законодавство у значній мірі втратять силу.

Уряд Шотландії порушив деякі питання, відповіді на які він хотів би отримати від конституційного конвенту. Багато з них є нові, які не охоплені у законопроекті шотландської незалежності; інші перетинаються з положеннями законопроекту.

Уряд Шотландії пропонує конституційну заборону на ядерну зброю в Шотландії.

Уряд Шотландії припускає, що, на відміну від існуючої ситуації у Великобританії, конституцією буде:

«... введено у дію гарантії того, що шотландські сили коли-небудь зможуть брати участь у військовій діяльності, яка буде визнана міжнародними договорами, і відповідно до принципів Статуту ООН» [8].

На додаток до дотримання принципів ООН військове розгортання потребує оформлених належним чином домовленостей з урядом Шотландії та затвердження їх парламентом. Є декілька переваг прийняття такого рішення про розміщення збройних сил за кордоном за умови затвердження парламентом:

- це призведе до збільшення легітимності такого впровадження;
- застосування збройної сили унікальна можливість, коли держава дозволяє використання смертоносної сили з величезними наслідками для свого власного обслуговуючого персоналу і території, де відбувається розгортання, отже, воно повинно мати високий рівень відповідальності;
- більш прозоре і законне прийняття рішення призведе до більшої підтримки та схвалення серед громадян і військових, таким чином, створить позитивний вплив на мораль військових (бойовий дух) [5, с.65].

Багато інших країн, зокрема Ірландія, Данія та Нідерланди (останні дві як члени НАТО) ствердили конституційно порядок стосовно розгортання збройних сил.

На додаток до першого покоління громадянських і політичних прав людини, які застосовуються у Шотландії через ЄСПЛ, є деякі другого і третього покоління права людини у соціальних та економічних питаннях, які уряд Шотландії може запропонувати для включення у конституцію. Це буде охоплювати такі сфери, як право на освіту на благо людини і суспільства в цілому, право на охорону здоров'я та захист дітей, "молодіжні гарантії", до чого прагнуть шотландці. Такі заходи дозволять встановити доступ до освіти, професійної підготовки або зайнятості як конституційного права молодих людей віком до 24.

Багато незалежних держав декларують соціально-економічні права, такі як право на працю або права на пенсії чи соціальну підтримку у своїх конституціях, вивчення цих прав дозволить зробити аналогічні пропозиції до конституційного конвенту. Наприклад, Конституція Данії передбачає право на працю і на соціальну підтримку, Конституція Південної Африки дає громадянам право вільного вибору торгівлі, заняття або професії. Такі соціально-економічні конституційні права можуть бути задекларовані до реалізації у майбутньому Шотландії:

«... Забезпечення чіткої вказівки майбутньому уряду, незалежно від його політичного переконання, дотримуватися пріоритетів у реалізації потреб і прагнень людей Шотландії, стверджене у конституції буде задавати напрямок дотримання соціальної справедливості в авангарді роботи парламенту Шотландії, державних і громадських інститутів» [6, с.153].

У теперішній час, як стверджують шотландські колеги, це не можливо оскільки конституційний механізм не оформлений належним чином, проте стане зрозумілим, наявність можливостей його використання у писаній конституції незалежної Шотландії.

Багато конституцій містять положення про національні та офіційні мови, і хоча не існує жодних положень про мову у Біллі незалежності Шотландії у конституційному конвенті, передбачено питання 589 про майбутнє Шотландії про розгляд конституційного статусу мов в Шотландії, таких як англійська, уельська, шотландська (гельська) і британська мова жестів.

Деякі положення у Біллі незалежності Шотландії, які багато людей та організації вітають, такі як про: місцеве самоврядування, дитячий благополуччя, охорону навколишнього середовища і природних ресурсів, проте вони хотіли б передбачити заходи, направлені на регулювання обсягу і ступеню цих положень. Пропозиції такого характеру, вже передбачені у положеннях законопроектів, крім того можуть бути додані і інші пропозиції з конституційного конвенту.

Деякі конституції містять преамбулу з викладенням прагнення або бачення країни та її народу. Можливо, найвідомішою є, Конституція США з ось якою преамбулою:

«Ми, народ Сполучених Штатів, щоб утворити більш досконалий Союз, встановити правосуддя, гарантувати внутрішній спокій, забезпечити спільну оборону, сприяти загальному добробуту і закріпити блага свободи за нами і потомством нашим, проголошуємо і встановлюємо цю Конституцію для Сполучених Штатів Америки» [9].

Білле незалежності Шотландії як тимчасовий захід і відповідно до звичайних правил про формат і стиль актів поточного парламенту Шотландії, не містить преамбули. Проте конституційний конвент може розглянути преамбулу до постійної конституції залучити людей Шотландії у його розробці та його виборі.

У агрегації до викладеного вище можна зробити такий висновок: незважаючи на те, що за результатами референдуму Шотландія залишилася у складі Великобританії, шотландці цим самим добилися чергових поступок з боку британської влади.

Зокрема, шотландський уряд отримав обіцянки британського прем'єр-міністра про додаткові повноваження від Великобританії. Парламент у 2015 році прийме нові закони про розширення повноважень Шотландії в сфері податків, бюджетних витрат та соціального забезпечення [10].

Отже для того щоб активувати демократію і громадянське суспільство в Україні, сформулювати наші прагнення, потрібно залучати наших громадян до державотворення (як шляхом їх опитування, так і проведенням референдумів).

1. Доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя щодо розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2012/10/16/74757.htm>.

2. Scotland - Wikipedia, the free encyclopedia // Електронний ресурс. Режим доступу: <https://en.wikipedia.org/wiki/Scotland>

3. List of amendments to the United States Constitution // Електронний ресурс. Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_amendments_to_the_United_States_Constitution

4. Irish constitutional referendums, 2013 // Електронний ресурс. Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Irish_constitutional_referendums,_2013

5. The Scottish independence bill: a consultation on an interim constitution for Scotland - Published by the Scottish Government, Edinburgh, 2014. - 73 p.

6. Scotland's future. - First published by the Scottish Government, November 2013 - 477 p.

7. Scotland Act 1998 // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>

8. The Scottish Government // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.gov.scot/Publications/2014/06/7881/1>

9. The Declaration of Independence & the Constitution of the United States. - P.7 // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Office%20of%20Citizenship/Citizenship%20Resource%20Center%20Site/Publications/PDFs/M-654.pdf>

10. Институт геополитики профессора Дергачева. Сетевой проект. Аналитический и образовательный портал. // Електронний ресурс. Режим доступу: http://dergachev.ru/geop_events/041114-03.html#.VV1v67ntmkr