

# **КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ**

---

/Бюлетень

інформаційно-аналітичних  
матеріалів, орієнтований на задоволення інформаційних запитів  
членів Конституційної Асамблеї, органів державної влади,  
громадських організацій, наукових працівників та експертів/

**2013 № 12 (21)**

Конституційна Асамблея  
Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського

Національна юридична бібліотека  
Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів  
державної влади (СІАЗ)

**КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ:  
політико-правові аспекти діяльності**

Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 12 (21) 2013

**Редакційна колегія:**

**О. Онищенко**, академік-секретар Відділення історії, філософії  
і права НАН України, генеральний директор

Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського;

**М. Ставнійчук**, радник Президента України, керівник Головного  
управління з питань конституційно-правової модернізації

Адміністрації Президента України, член Європейської комісії  
«За демократію через право», секретар Конституційної Асамблеї  
*(співголови)*

**В. Горовий**, д-р іст. наук, професор,  
заступник генерального директора НБУВ  
*(заступник головного редактора)*

**А. Селіванов**, академік Національної академії правових наук,  
професор, голова Комісії з питань здійснення народовладдя  
Конституційної Асамблеї;

**В. Кулик**, заступник керівника Головного управління  
з питань конституційно-правової модернізації  
Адміністрації Президента України

**Т. Гранчак**, відповідальний секретар;

**Н. Іванова**, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;

**Ю. Половинчак**, заввідділу обслуговування інформаційними  
ресурсами НЮБ;

**В. Удовик**, директор Фонду Президентів України

Передрук – тільки з дозволу редакції

---

## **ВІД ПЕРШОЇ ОСОБИ**

### **Кравчук Л.:**

Ми вже практично закінчили підготовку Концепції змін до Конституції.....5

### **Ставнійчук М.:**

Конституційна Асамблея не пізніше 6 грудня  
представить напрацьовану концепцію змін до Конституції України.....6

## **ЧЛЕНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ**

### **Ставнійчук М.**

Для конституційного процесу консенсус досягнуто.....7

## **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

### **Тарасенко Н.**

Деякі аспекти удосконалення адміністративно-територіального  
устрою України.....19

### **Бусол Е.**

Конституційно-правове регулювання Служби безпеки України:  
акцент на демілітаризацію .....47

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,  
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ .....66**

## **ЕКСПЕРТНА ДУМКА**

### **Маляр Г.**

Гарантії незалежності суддів по-українськи (нариси до законопроекту).....78

### **Сірий М.**

Актуально про помилування.....82

---

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Великобританія.....	88
Ірландія.....	89
Іспанія.....	89
Турецька Республіка.....	95
Грузія.....	96
Російська Федерація.....	101
Республіка Білорусь.....	109
Таїланд.....	113
Єгипет.....	114
Лівія.....	115
Нікарагуа.....	116
Непал.....	120

## З ФОНДІВ НБУВ

**Моїсеєнко Н., Коновалова Є., Добко Т.**

Конституційне (державне) право України: поняття, характеристика, система, предмет та інститути (1993–2012) (Бібліографічний список. Продовження в наступному випуску).....	121
---	-----



8 листопада пішов з життя видатний учений, доктор юридичних наук, професор, віце-президент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України, заслужений професор Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, почесний працівник прокуратури України, лауреат юридичної премії ім. Ярослава Мудрого в номінації «За видатні заслуги у сфері підготовки юридичних кадрів» Юрій Михайлович Грошевой.

Юрій Михайлович Грошевой народився 10 листопада 1931 р. у Харкові.

У 1953 р. закінчив Харківський юридичний інститут і до 1956-го вчився в аспірантурі, після закінчення якої до 1966 р. працював слідчим УКГБ Білгородської обл., державним арбітром Дніпропетровського обласного держарбітражу, начальником юридичного відділу Шинного заводу м. Дніпропетровськ, був членом Дніпропетровського обласного суду.

З 1966 р. – старший викладач, доцент (1966–1976), заступник декана, декан, професор (з 1976 р.), завідувач (з 1992 р.) кафедри кримінального процесу Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого.

У 1994 р. вибраний віце-президентом Академії правових наук України.

У 1965 р. захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Законність і обґрунтованість вироку радянського суду», у 1976 р. – докторську дисертацію «Проблеми формування внутрішнього переконання судді». Науковий ступінь доктора юридичних наук присуджений у 1976 р. Вчене звання професора отримав у 1978 р.

Опублікував більше 270 наукових робіт. Був членом Комісії з опрацювання і узгодження проектів Кримінального і Кримінально-виконавчого кодексів України, Науково-методичної ради при Міністерстві юстиції України, Науково-консультативної ради Верховного Суду України, консультантом

---

Комітету Верховної Ради України по правовій реформі, головою спеціалізованої ради Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого із захисту докторських дисертацій, членом редакційної колегії ряду журналів і професійних збірників, зокрема «Право України», «Вісник Академії правових наук України».

У 1993 р. був членом робочої групи з підготовки проекту Конституції України. Брав участь у розробці законопроектів «Про прокуратуру України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про судовий устрій України».

Заслужений діяч науки і техніки України (1990), заслужений професор Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого (2000), почесний працівник прокуратури України (2001), лауреат III Всеукраїнського конкурсу на краще юридичне видання в номінації «Юридичні підручники» (2000), лауреат юридичної премії ім. Ярослава Мудрого в номінації «За видатні заслуги в галузі підготовки юридичних кадрів» (2003).

Нагороджений орденом «За заслуги» III ступеня (2000), шістьма медалями, Почесними грамотами Вищого господарського суду України (2001) і Верховної Ради України (2001) (*Вечерній Харків* (<http://vecherniy.kharkov.ua/news/84672/>). – 2013. – 9.11).

## **ВІД ПЕРШОЇ ОСОБИ**

Л. Кравчук: Ми вже практично закінчили підготовку Концепції змін до Конституції

Конституційна Асамблея закінчила підготовку Концепції змін до Конституції. Про це під час круглого столу повідомив голова Конституційної Асамблеї, перший Президент України Леонід Кравчук, передає кореспондент УНН.

«Ми вже практично закінчили підготовку Концепції змін до Конституції. І одним із важливим буде розділ про місцеве

---

самоврядування, яке знову ж таки конституційно невизначене... На все вистачило часу і в 1996, і в 2004 рр (при внесенні змін до Конституції – Ред.), але на місцеве самоврядування – не вистачило», – повідомив політик.

Він повідомив, що зараз стоїть проблема, в якому вигляді донести до громади та чиновників положення про місцеве самоврядування, щоб воно виконувалось на місцях. Одним із важливих факторів, на думку політика, є те, що влада не повинна обминати жодної пропозиції, які висловили представники громади, бо тоді чиновник починає вважати себе «надлюдиною».

«Ми працюємо разом з Венеціанською комісією, і це мене заспокоює в тому, що вони читають всі документи і проекти, навіть, які ми їм надсилаємо. Концепція це ще не зміни до Конституції...», – повідомив Л. Кравчук.

Крім того, він зазначив, що комісія розглянула всі пропозиції, які були внесені в письмовій чи усній формі.

Раніше УНН повідомляв, що Конституційна Асамблея представить зміни до Конституції для схвалення до 6 грудня.

Нагадаємо, Конституційна Асамблея була створена у травні 2012 року, як спеціальний орган, який напрацьовує зміни до Конституції. До її складу увійшли представники громадського суспільства, місцевого самоврядування, а також представники окремих політичних сил **(УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1273982-konstitutsiy-na-asambleya-zakinchila-pidgotovku-kontseptsiyi-zmin-do-konstitutsiyi-l-kravchuk>). – 2013. – 19.11).**

М. Ставнічук: Конституційна Асамблея не пізніше 6 грудня представить напрацьовану концепцію змін до Конституції України

Конституційна Асамблея не пізніше 6 грудня 2013 р. ухвалить рішення щодо концепції змін до Конституції України, текст концепції буде передано до Венеціанської комісії. Про це заявила радник Президента України Марина Ставнічук під час засідання круглого столу, передає кореспондент РБК-Україна.

---

«Не пізніше 6 грудня на пленарному засіданні Конституційної асамблеї нами буде представлена напрацьована концепція змін до Конституції України. Після цього пленарного засідання текст концепції буде переданий на експертизу до Венеціанської комісії», – заявила М. Ставнійчук.

Також вона додала, що Конституційна Асамблея працює вже три роки і підготувала серйозні напрацювання: «Члени Асамблеї не пізніше 6 грудня на пленарному засіданні повинні будуть прийняти відповідне рішення».

Також М. Ставнійчук зазначила, що концепція реформування місцевого самоврядування, прийняття якої вимагає ЄС, найближчим часом буде підписана Президентом України у вигляді указу: «Я впевнена, що найближчим часом Президент підпише указ. Вже передбачений план заходів для її виконання» (*РБК-Україна* ([http://zn.ua/POLITICS/konceptsiya-izmeneniy-v-konstituciyu-budet-predstavlena-v-nachale-dekabrya-132641\\_.html](http://zn.ua/POLITICS/konceptsiya-izmeneniy-v-konstituciyu-budet-predstavlena-v-nachale-dekabrya-132641_.html)). – 2013. – 11.11).

## **Члени Конституційної Асамблеї про вдосконалення конституційного процесу**

### **Марина Ставнійчук: для конституційного процесса консенсус досягнуто**

*– Будем говорить об украинской Конституции. Конституция в Украине есть, но в украинском политикуме есть такая точка зрения, что нам нужна или полностью новая Конституция или Конституция модифицированная. Изменениями в Конституцию занимается очень авторитетная институция – Конституционная Ассамблея. Наш гость – советник президента Украины, руководитель Главного управления по вопросам конституционно-правовой модернизации Администрации президента Украины, секретарь КА Марина Ставнійчук. КА приняла за основу проект концепции изменений к Конституции и*



---

*планирует доработать его до осени. Об этом сообщила журналистам секретарь КА Марина Ставнийчук. Какие конкретные изменения уже прошли Рубикон неголосования?*

– За этот период времени и в КА уже дела движутся совсем в ином направлении. В июне месяца КА рассмотрела соответствующие предложения комиссии КА, содержание которых составляли положения относительно концепции изменений к Конституции Украины. С того времени сама КА определилась, что нужно дорабатывать текст, который был предложен членам на рассмотрение. КА до 15 сентября определилась со сроком, когда и члены КА, специалисты, эксперты, собственно говоря, все, кто знакомился с текстом и имел возможность с ним поработать, внесли свои предложения в Координационное бюро КА, которое занимается усовершенствованием конституционных изменений. И после этого Координационное бюро КА собралось, посмотрели, проанализировали те позиции, которые дали к тексту концепции, и решили создать рабочую группу, которая бы в составе ведущих специалистов конституционного права и руководителей комиссий КА, экспертов по различным направлениям конституционного процесса доработала соответствующие изменения к концепции и собственно вынесла уже готовый текст концепции изменений к Конституции Украины на рассмотрение на пленарном заседании Собственно говоря, после 15 сентября рабочая группа КА вместе с руководителями соответствующих комиссий, вместе с экспертами, специалистами уже продолжительное время работает над окончательным вариантом концепции изменений к Конституции, который в ближайшее время мы планируем вынести на пленарное заседание КА.

*– Теперь, когда прошло достаточно времени, чтобы делать какие-то выводы, разделяете ли вы ту точку зрения, которая была вначале. Которую высказывал первый президент Украины и глава КА Леонид Кравчук. Он сказал: парламент в сегодняшнем составе не может вносить изменения к Конституции.*

– КА приняла в июне позицию, которая касалась и содержания закона о Всеукраинском референдуме, и собственно

---

своего отношения к порядку внесения изменений к Конституции Украины. Все члены КА, в том числе и глава КА, высказались единогласно за то, что изменения к Конституции должны происходить в том порядке, который определен собственно действующей Конституцией Украины. То есть предусматривается парламентская процедура примитивного конституционного контроля, и в том случае когда предусмотрено действующей Конституцией, будут предлагаться изменения к 1, 3, 13 разделам Конституции. После соответствующих парламентских процедур будет возможность вынести на обсуждение Всеукраинского референдума. То есть позиция однозначная и четкая: изменения к Конституции должны происходить исключительно в том порядке, который предусмотрен Конституцией Украины. Вместе с тем, конечно, и политики, и в том числе первый президент Украины могут давать свою собственную оценку деятельности тех политических сил, которые представлены в парламенте, их позиции, возможности политически решать те или иные вопросы. У меня на этот счет более оптимистичная позиция. Осенью парламент внес изменения в статью 98 Конституции Украины. Изменения состояли в расширении полномочий Счетной палаты Украины. Предоставляется возможности не только Счетной палате еще производить контроль за использованием средств государственного бюджета, а и за поступлением средств государственного бюджета. С одной стороны, это было требование международных организаций, которые занимаются вопросами борьбы с коррупцией, контроля за государственными публичными финансами в разных государствах. С другой стороны, сама практика конституционного строительства и собственно практика использования средств государственного бюджета, их рационального использования, украинского национального опыта в этой сфере подсказывает, что именно такие полномочия Счетная палата должна иметь. Парламент практически 377 голосами по полной парламентской процедуре, президентом подписаны соответствующие изменения к Конституции Украины, принял соответствующее решения. Консенсус, общие позиции, общие точки соприкосновения в

---

парламенте при всей сложности политической ситуации, на мой взгляд, по различным направлениям конституционного строительства, конституционного обновления, модернизации Конституции можно искать.

*– Хотел бы обратить внимание наших слушателей на два вывода, которые вы неоднократно подчеркивали в интервью после внесения изменений относительно расширения полномочий Счетной палаты. Вы отметили, что это стало в полной мере реализованной инициативой относительно внесения изменений в Конституцию, которая предусмотрена повесткой дня Ассоциации Украина–ЕС.*

– Это было очень приятно, потому что это был действительно реальный первый шаг в направлении совершенствования Конституции.

*– И второй вывод еще более важный с точки зрения практических потребностей украинской экономики и граждан. Вы отметили, что внесение изменений в части расширения полномочий Счетной палаты на практике обеспечивает принцип публичности и прозрачности бюджетного процесса, над которым украинские политики бьются с 1992 года, и, честно говоря, успехов очень мало.*

– Что касается прозрачности использования публичных средств и открытости этого процесса, есть много составляющих, но, конечно же, основополагающими вещами в этом контексте как бы владеет инструмент Конституции Украины. Тут должна быть конституционная база для того, чтобы действительно создать механизмы контроля за использованием средств и государственных и местных бюджетов. Этими полномочиями, за счет которых расширяются полномочия Счетной палаты, практически значительная часть и на местном уровне средств государственного бюджета контролируется так. Поэтому это очень важные нововведения.

*– Вы отметили отдельно, чтобы закрыть уже эту тему, поскольку она оказывается очень важной ласточка симптоматических изменений. Этот принцип включает информирование общественности по всем вопросам: составление, рассмотрение, утверждение, выполнение государственного*

---

*бюджета и также контроль за его исполнением и является одним из основных принципов бюджетной системы страны. То есть можно отметить, что начало было достаточно удачным.*

– Безусловно, для конституционного процесса консенсус достигнут. Это очень важно и правильно.

– *Что дальше ожидает в части изменений к Конституции?*

– Сегодня на рассмотрении в парламенте находятся изменения к Конституции, которые касаются вопросов правосудия, независимости. Я надеюсь на то, что в рамках парламента действительно пройдет качественно, профессионально и открыто дискуссия относительно изменений к Конституции в этой сфере. И значительная часть предложений КА уже учтена. Скажем, в вопросе реформирования правосудия в Украине. Мне кажется, что, возможно, в этом вопросе усовершенствование Конституции будет происходить в несколько этапов, в несколько путей. Потому что вопрос этот не простой, а связан практически с одним из ключевых вопросов, и для правового государства и реального внедрения принципа верховенства права, для механизмов защиты прав и свобод в Украине. Поэтому на сегодня предлагается один пакет изменений к Конституции. Следующим, возможно, в этом также будут предложены серьезные изменения. Но если говорить о КА, то, безусловно, мы сегодня исходим из того, речь идет об усовершенствовании действующей Конституции Украины или подготовке новой Конституции Украины. Мы достаточно долго в рамках работы КА дебатировали этот вопрос: что должно стать следствием работы КА? Большинство членов КА склоняются к тому, что сегодня мы ведем речь о системных и комплексных изменениях к Конституции Украины. Речь не идет ни о новой Конституции Украины, ни об абсолютном внедрении переоснования государства или что-то подобное. То есть о тех случаях когда речь идет о новых Конституциях, абсолютное внедрение новых подходов к принятию содержания положений к новой Конституции. Сегодня мы говорим о том, что Украина как независимая, правовая страна, демократическая, пускай мы дебатирруем об уровне обеспечения всех этих качеств, о которых я сказала, в нашем государстве, но все же

---

как суверенное, независимое государство мы имеем основной закон государства, и на сегодняшний день на новом этапе общественного развития нашего государства есть необходимость системно подойти к усовершенствованию положений действующей Конституции Украины.

*– Вы сказали, что большинство КА, если не ошибаюсь, 94 человека, а какое большинство в КА? То, которое понимает логику следующих процессов?*

– В принципе, если говорить о режиме принятия решений в КА, то, безусловно, это большинство членов в КА. Но по всем таким важным вопросам, которые касаются правовых, возможно, даже политико-правовых подходов в конституционном процессе, как в вопросе отношения к тому, каким способом должны приниматься изменения к Конституции Украины, КА голосовала и получила позицию абсолютно единогласно. Это очень важно. Парламентская процедура, та процедура, которая предусмотрена действующей Конституцией Украины. Безусловно, что КА сегодня рассматривается и президентом Украины как совещательный орган, как та площадка, которая дает возможность нарабатывать предложения. Прежде всего эти предложения должны иметь профессиональный экспертный характер. Вопрос потом политических сил. На какие позиции стать, каким отдать приоритет, за какие голосовать как за те, что действительно могут быть реальными предложениями. Наше задание наработать концепцию на основе знаний, которые есть сегодня у специалистов в отрасли конституционного права, политологов, социологов, экономистов, в разных сферах специалистов. В КА серьезно работают эксперты профессионально общественной среды. Потому что это очень важно, что сегодня практика работы КА показывает, что общественные организации, серьезные центры дают достаточно серьезные реальные предложения, которые связаны не только с научным видением, а реально имеют те реальные предложения, которые могут служить как конкретные изменения к Конституции Украины. И это очень важно. Поэтому общественные эксперты, специалисты работают вместе с нами. Практически мы говорим о том, что в работе для нас очень важна

---

серьезная конкуренция мнений и позиций. Это должна быть площадка, где соревнуются позиции. Очень важно, чтобы искали не только политические компромиссы, а серьезные принимались предложения на основе консенсусных решений, но с точки зрения профессионально-экспертного уровня.

– *Есть в обществе сильно критический уровень невосприимчивости и скепсис. «На мой взгляд, сегодня проблема изменений к Конституции не очень волнует простых граждан. Массовые нарушения закона богатыми и чиновниками подорвали веру в справедливость. Люди призывают к протесту и говорят о будущей революции. Но радикальные изменения рано или поздно приведут украинцев к необходимости иметь такой основной закон, который реально защищает национальные интересы и человеческие права. В действующей Конституции есть немало гарантий государства, таких как бесплатная медицина, образовании, которые не обеспечиваются. Поэтому изменения Конституции давно назрели».*

– Хорошая качественная позиция. Здесь важны несколько аспектов. Как по мне, позиция, которая связана с тем, что происходят конституционные процессы, нарабатываются соответствующие предложения, это на самом деле все изменения к Конституции, это довольно сложный процесс. Если мы хотим получить качественный результат, то работа в спешке проведена не может быть. С другой стороны, прав слушатель в том, что работа над предложениями относительно изменений к Конституции не может быть в закрытой среде. Безусловно, что те наработки, которые дают профессионалы, извините, когда речь идет о такой сложной материи, как основной закон государства, тут слово свое в первую очередь должны сказать даже не политики, а специалисты. А потом уже политики должны формулировать политическую позицию на профессиональном мнении. А потом уже граждане должны услышать эту позицию и дать ей соответствующую свою оценку. Я надеюсь, что в ближайшее время мы вынесем на пленарное заседание соответствующий проект концепции изменений к Конституции, и мы пытаемся формулировать основные положения этого проекта концепции таким образом,

---

чтобы они были однозначно понятны для людей и чтобы они несли определенную ясность в конкретных позициях, будь то позиция, связанная с центральной властью или с местным самоуправлением, или с защитой прав и свобод. Но в том, что после этого должно пройти широкое качественное обсуждение, объяснение этих позиций для людей, тут слушатель прав.

– *Чем убежденнее вы говорите о целесообразности изменений, тем убедительнее наши слушатели аргументируют, что изменения не ко времени, и изменения эти тяжело мотивированы и обоснованы.*

*«По каким именно критериям действующая Конституция не отвечала принципам верховенства права, принципам защиты прав и свобод граждан? Разве что самая большая проблема действующей Конституции то, что те, кто были призваны гарантировать ее выполнение, на самом деле больше всего ее нарушали. А теперь эти политические силы взялись ее переписывать под себя».*

– Собственно говоря, одной из серьезных проблем, которая связана непосредственно с реализацией Конституции, является проблема отсутствия соответствующей правовой, политической культуры и отсутствие соответствующего уровня уважения к Основному закону страны. Не только со стороны представителей власти, а и, собственно говоря, со стороны граждан. И проблему эту мы также констатируем. Мы понимаем, что прежде чем говорить об усовершенствовании Конституции, как раз вопрос уважения к Основному закону должен просто культивироваться в государстве. Это действительно серьезная проблема. Но если говорить о том, что нет необходимости в усовершенствовании Конституции, то здесь я позволю себе со слушателем не согласиться. Потому что он говорил о правах и свободе. В Конституции на сегодняшний день целый ряд даже прав, которые предоставлены на конституционном уровне, потому что все человеческие права имеют природный характер, они предоставлены человеку при рождении, а Конституция только закрепляет их, оформляет с юридической точки зрения. Возьмем право на объединение граждан. На сегодняшний день уже даже зако-

---

нодательное урегулирование, мы в контексте развития гражданского общества в прошлом, позапрошлом году работали над принятием закона об общественных объединениях. В этом законе заложена новая философия по сравнению с тем правом на объединение граждан, которое сегодня содержится в Конституции Украины. Действующая наша Конституция позволяет гражданам объединяться в общественные объединения исключительно для защиты своих интересов. Но это фактически делает невозможным создание таких общественных объединений, как правозащитные. Вообще общественные объединения должны создаваться людьми не только для защиты своих интересов, а они должны защищать права многих людей. Дальше. Статьей 39 Конституции закреплено право на мирные собрания. Сегодня это право рассматривается, как имеющее в действующей редакции Конституции в значительной степени осведомительный характер реализации этого права. Практически сегодня европейский стандарт исходит из свободы права на мирные собрания, и те законопроектные работы, в которых принимаем участие я и мои коллеги, сегодня исходят совсем из других позиций. С позиций права, свободы граждан в реализации их права на мирные собрания – разрешаются так называемые спонтанные собрания, когда граждане не имели возможности сообщить органам власти о том, что они намерены собраться. Например, вырубаются парк и т.п. Тогда граждане могут собраться спонтанно. Эти примеры практически говорят о том, что во многих моментах действительно действующая Конституция Украины как Основной закон отвечала своему времени и за период реализации проявила как свои позитивы, так и негативы. Взгляд на все эти проблемы специалистов и политиков приводит к тому, что есть необходимость внести системные изменения для того, чтобы общество и государство могли развиваться. Также и вопрос реформы местного самоуправления. До определенной степени действующее конституционное регулирование вопросов, связанных с институированием этого института местного самоуправления, стоит преградой тем реформам, которые должны быть проведены в государстве с точки зрения



---

децентрализации власти, обеспечения возможности территориальных общин и реального внедрения эффективной публичной власти на местах. Профессиональный экспертный взгляд на проблемы действующей Конституции говорит о том, что вопросы реформирования и вопросы усовершенствования являются действительно актуальными.

*– Вопросы реформирования, усовершенствования Основного закона, очевидно, следует рассматривать в очень тесной связи с вопросами нещадной борьбы с коррупцией и с пропагандой здорового образа жизни и с другими полезными вещами, в которых мы уже отстаем.*

– И в этом контексте вы правы. Целый ряд документов ООН учреждает целый ряд новых прав граждан, которые в принципе не закреплены в нашей действующей Конституции. Я имею в виду такое интересное право – право новых поколений на здоровую окружающую среду. Конечно, в нашей Конституции речь идет о Чернобыле и о других экологических проблемах, о необходимости защиты окружающей среды. Но в контексте права новых поколений Конституция эти вопросы не решает. А это многое ставит на свои места с точки зрения рационального использования тех недр, которыми мы владеем, тех ресурсов, какие есть в распоряжении нашего общества, нашего государства с точки зрения владения и права собственности на землю в нашем государстве. Время ставит на повестку дня по многим серьезным ключевым проблемам существования общества и государства абсолютно новые философские подходы к решению тех или иных вопросов.

*– Слушатель: При всем уважении к вам я должен вам сказать, что мы вас слушаем, и вы говорите общими словами: концепция, концепция, концепция... Уже тошнит от этих слов. Что вам не нравится в нашей Конституции? Вы пришли к власти вместе с Ющенко, и вы привели к власти Януковича и сейчас хотите переделать ту Конституцию под свой строй.*

– Если вести общие дискуссии, то по-разному можно отнестись к вопросу усовершенствования. Мы уже целый ряд серьезных практических проблем затронули даже во время нашего разговора. Я уже сказала о целом ряде вопросов, которые

---

меня как специалиста тревожат. Если затронуть вопрос организации центральной власти, абсолютно понятно, что Конституция должна иметь более совершенный механизм, который дает возможность развиваться парламентаризму в Украине, более совершенный механизм, который связан с разумным балансом в организации власти на центральном уровне. Конституция это тот базис, который должен стать основой для системы законов, которые должны решать вопросы компетенции, полномочий разных органов. Сделать так, чтобы органы государственной власти вели одну государственную политику на центральном и на местном уровне. Понятно, что когда мы говорим о Конституции, говорить абсолютно какие-то такие простые вещи невозможно, потому что это довольно сложная материя. Но я вам привела пример двух политических прав, которые имеют прямой выход на обычную жизнь. Скажем, вопрос проведения выборов. Сегодня КА среди тех принципов, на которых должны основываться выборы в Украине, предлагает внедрить европейский принцип, который связан с периодичностью проведения выборов. Это означает, что в сроки и на основании, которые определены в Конституции Украины, выборы в государстве должны проводиться как общенациональные, так и местные. Это серьезный политический ответ КА на много событий, которые имеют место в нашем государстве относительно назначения местных выборов, выборов мэров. То есть все предложения, которые сегодня отрабатываются в КА, имеют, безусловно, какой-то определенный общетеоретический характер, и без этого обойтись нельзя, но имеют и практически-прикладное значение для ежедневной обычной жизни рядового украинца.

– *«Лично вы какие изменения к Основному закону считаете если не революционными, то определяющими?»*

– Мне кажется, что на самом деле коренными изменениями, которым действительно время в Украине, которые необходимо проводить, являются вопросы, которые связаны с институтированием местного самоуправления. Практически Украина большая европейская страна. Управлять этой страной по каждому вопросу местного регионального значения невозможно из центра. Поэтому этот вопрос один из ключевых в вопросе

---

усовершенствования Конституции Украины. Это действительно серьезный вопрос. Он напрямую выходит на несколько серьезных проблем, которые необходимо решить в Украине. Во-первых, эффективность управления. Во-вторых, привлечение людей к решению вопросов местного, регионального значения.

– *Слушатель: А где гарантия, что новая Конституция будет выполняться, если не выполняется действующая?*

– Ни одной гарантии в КА никто дать не может. Это вопрос культуры того, кто работает в политике, кто работает в правовой системе, кто ежедневно просто как гражданин Украины или считает необходимым просто знать Конституцию и ее выполнять или нет.

– *«Сторонники евроинтеграции надеются на успешное завершение саммита Восточного партнерства. Что изменится в части конституционных приоритетов для украинского гражданина после подписания этого соглашения об ассоциации?».*

– Целый ряд вопросов, которые связаны с евроинтеграцией. Это и вопрос транспарентности, открытости выборов в Украине. Это и вопрос проведения реформы местного самоуправления. Это и вопрос балансов на уровне центральной власти. Эти все вопросы напрямую связаны с евроинтеграцией и с конституционным процессом в Украине. Безусловно, с точки зрения нашей европейской интеграции ключевым выглядит решение вопроса человекоцентричности. В конституционном процессе, в процессе наработки изменений в Конституцию Украины должны быть наработаны такие механизмы, которые дают возможность обеспечить человеку его права и свободы. И это на разных уровнях.

– *«Планируется ли изменения в ст. 10 о придании русскому языку статуса второго государственного и учитывается ли опыт стран, имеющих по два, три и даже 13 официальных языков?».*

– В КА вопрос необходимости определения еще одного государственного языка не рассматривается. На сегодняшний день в вопросах, которые связаны со ст. 10 Конституции Украины, члены КА считают достаточно нормальной и оптимальной формулу для применения языков в нашем государстве.

---

– *Логика развития событий в конституционной сфере?*

– КА нарабатывает на нынешнем этапе концепцию изменений в Конституцию Украины. На основе этой концепции должен быть отработан проект закона изменений в Конституцию Украины. Безусловно, КА это площадка и платформа для дискуссий, а с другой стороны, это совещательный орган при президенте Украины – соответствующие предложения будут представлены главе государства, для того чтобы он имел возможность дать им оценку, ознакомиться, провести серьезный диалог в политикуме по этим вопросам, провести широкую дискуссию в обществе. С другой стороны, после того как разработаны будут и концепция и изменения, мы должны предоставить соответствующие материалы в Европейскую комиссию «За демократию через право», в другие экспертные учреждения. После этого есть все основания говорить о внесении соответствующих предложений в парламент, прохождении парламентских процедур и таким образом решать вопрос об усовершенствовании Конституции Украины на современном этапе. Уже сегодня мы имеем договоренность с Европейской комиссией о том, что мы в декабре месяце после пленарного заседания КА проинформируем о ходе конституционной реформы в Украине (*Всесу.ком* (<http://www.versii.com/news/290312/>)). – 2013. – 4.11).

## **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

Н. Тарасенко, мол. наук. співроб. СІАЗ НБУВ

### **Деякі аспекти удосконалення адміністративно-територіального устрою України**

Політико-наукові дискусії щодо удосконалення територіального устрою України тривають у суспільстві вже тривалий час. Адекватну модель адміністративної реформи в контексті вирішення проблем становлення спроможних локальних територіальних громад поки не знайдено.

---

Саме тому, перебуваючи в фазі ймовірних змін Основного закону, важливо проаналізувати основні засади нинішнього адміністративно-територіального устрою України, встановити його особливості та недоліки, а також вивчити запропоновані на сьогодні моделі його реформування.

Адміністративно-територіальній устрій України має давню багатовікову історію. За часів входження України до складу Австро-Угорщини, Польщі, Литви, Румунії та Російської імперії українські землі були інтегровані до адміністративно-територіальних систем цих держав. Так, напередодні Першої світової війни на території України, що належали Росії, було дев'ять губерній: Київська, Харківська, Чернігівська, Полтавська, Волинська, Подільська, Єкатеринославська, Херсонська й Таврійська. Кожна губернія ділилася на повіти й волості.

Сучасна Україна успадкувала досвід Української держави, що виникла після лютневої революції 1917 р., і після розпаду Австро-Угорщини в листопаді 1918 р. Тому процес формування її сучасного геополітичного устрою варто розглядати, починаючи із часу існування цих держав – Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, УРСР.

У березні 1918 р. Радою Міністрів УНР були скасовані губернії й повіти й установлений розподіл УНР на землі, які склалися з волостей, а ті, у свою чергу, із громад. В основу розподілу був покладений історико-географічний і національно-культурний принципи: Київ з околицями, Древлянська (м. Коростень), Болоховська (м. Житомир), Азовська (м. Маріуполь), Половецька (м. Бахмут) землі, Волинь (м. Луцьк), Погір'я (м. Рівне), Поросся (м. Біла Церква), Черкаси, Побужжя (м. Умань), Поділля (Кам'янець), Брацлавщина (г. Вінниця), Подністров'я (м. Могильов), Помор'я (м. Миколаїв), Одеса з околицями, Низ (Запоріжжя), Січ (Катеринослав), Запоріжжя (м. Бердянськ), Нове Запоріжжя (м. Херсон), Донеччина (м. Слов'янськ), Сіверщина (м. Стародуб), Чернігівщина (м. Чернігів), Переяславщина (м. Прилуки), Посім'я (г. Конотоп), Посулля (м. Ромни), Полтавщина (м. Полтава), Самара (м. Кременчук), Слобожанщина (м. Суми), Харків з околицями. Законом про територіально-

---

адміністративний розподіл передбачалися національно-персональні автономії (російська, польська, єврейська). Однак цей закон не вдалося реалізувати, у квітні 1918 р. після державного перевороту, здійсненого гетьманом П. Скоропадським, була проголошена Українська держава й відновлено старий адміністративно-територіальний поділ України на губернії й повіти.

У Західно-Українській Народній Республіці був збережений австрійський розподіл на повіти. Крім того, республіка була роз'єднана на три військових області – Львівську, Тернопільську, Станіславську, а кожна з них – на чотири округи.

Політико-адміністративний устрій України в складі СРСР також не раз змінювався. У 1922 р. була скасована чотириступінчаста адміністративна система (губернія, повіт, волость, село), а уведена триступінчаста (округ, волость, село). Скоротилося число губерній з 12 до 9. Менше стало округів і волостей.

У 1930 р. були ліквідовані округи, а основними одиницями стали адміністративні області, кожна з яких включала десятки районів. У 1932 р. на території радянської України були створено шість областей, у 1937–1939 рр. їх стало 15, а після приєднання в 1939–1940 роках до складу СРСР західних областей України та Буковини в Українській СРСР стало нараховуватися 23 області. Чисельність адміністративних районів постійно змінювалася, у післявоєнні роки їх спочатку розділяли, а в 60-ті рр. – укрупнювали.

Адміністративно-територіальний устрій західної частини України відрізнявся від східної, тому що перша знаходилася під впливом Польщі, Румунії, Чехословаччини. На цій території були створені воєводства: Львівське, Тернопільське, Волинське, Поліське, Люблінське. Після Першої світової війни Закарпаття ввійшло до складу Чехословаччини, одержавши політичну автономію, що, однак, не була реалізована. Старі одиниці довоєнного угорського розподілу земель були ліквідовані, Закарпаття розділене на 14 повітів, ті – на 478 громад. Перед, під час і після Другої світової війни на західних землях України виникли області: Львівська, Дрогобицька, Тернопільська, Станіславська (у 1961 р. – Івано-Франківська),

---

Волинська, Рівненська (1939 р.), Чернівецька (1940 р.), і Закарпатська (1945 р.)

Нинішня система адміністративного устрою України і за формою, і за суттю не дуже змінилася з часів УРСР. Після проголошення незалежності України, в 1991–1992 рр., коли Верховна Рада України поновила в 1992 році територіальну автономію Криму, була сформована нинішня система адміністративно-територіального устрою України, що отримала своє закріплення в Розділі IX Конституції України – «Територіальний устрій України».

Відповідно до ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Ст. 133 також визначає виключний склад адміністративно-територіальних одиниць першого рівня системи адміністративно-територіального устрою України: АРК, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська. Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Адміністративно-територіальний устрій України не є незмінним. Одні сільські населені пункти об'єднуються під юрисдикцію єдиних для них територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, інші, навпаки, виходять з-під такої юрисдикції, роз'єднуються. Окремі населені пункти (села, селища), які розташовані близько від міст, намагаються увійти під юрисдикцію їхніх територіальних громад, а органи самоврядування великих міст (з населенням понад 1 млн осіб) порушують питання про перетворення їх на міста загальнодержавного значення.

Конституція України (п.29 ст.85) визначає, що утворення та ліквідація районів, установлення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів належить до

---

повноважень Верховної Ради України, а територіальний устрій України визначається виключно законами України (п.13 ст.92). Зміна системи областей України можлива лише за умови внесення відповідних змін до Конституції України.

Певні повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Їх закріплено в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.). Зокрема, законодавцем установлено право на розгляд питань АТУ в чітко визначених межах та виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 41 ст. 26).

Експерти неодноразово наголошували, що існуюча схема адміністративно-територіального устрою України має чимало неточностей і суперечностей. Так, одні й ті самі адміністративно-територіальні одиниці – міста районного значення, селищні та сільські ради – можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня. Відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів, ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі. Особливої актуальності ця проблема набуває для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень, на території яких діють інші адміністративно-територіальні одиниці, але які не складають єдиної територіальної громади.

Особливістю адміністративно-територіального устрою України є значні регіональні відмінності. Найбільша за площею область – Одеська (33,2 тис. кв. км) – переважає найменшу – Чернівецьку (8,1 тис. кв. км) – більше ніж у чотири рази. Площі з найменшими показниками сконцентровані на заході, а найбільші – на сході і південному сході (Одеська, Дніпропетровська, Харківська, Чернігівська).

Диспропорції в розрізі областей спостерігаються і в кількості населення, що пов'язане зі ступенем промислового розвитку. За кількістю населення найбільшими є такі області, як: Донецька – 4484,4 тисячі осіб, Дніпропетровська – 3365,1, Харківська – 2774,1 тисячі осіб. Найменшими областями є:



---

Чернівецька – 903,6, Волинська – 1036,3, Тернопільська – 1091,2 тисячі осіб. При цьому регіони із максимальною кількістю населення розташовані переважно на сході, а регіони з мінімальною кількістю – на заході. Різниця досить відчутна – у 4–5 разів.

До колізій належить і те, що серед областей дві (Волинська і Закарпатська) є такими, у яких назва не сходиться з назвами обласного центру.

Значні відмінності спостерігаються щодо кількості адміністративних одиниць у зазначених регіонах. Кратність (співвідношення кількості) досягає кількох разів. Так, кількість сільських районів у Вінницькій і Харківській областях більша, ніж у Чернівецькій та Івано-Франківській областях у 2,1 рази. При цьому в районах Івано-Франківської та Тернопільської областей припадає понад 30 сільських рад, у той час як цей показник по Луганській або Дніпропетровській області складає 11–12. Дуже непропорційним по регіонах є показник кількості населених пунктів різного типу та підпорядкування, що теж зумовлює певну недосконалість адміністративно-територіального поділу на рівні середньої адміністративної ланки.

Значною непропорційністю відзначається кількість міст по регіонах. Територіальний інтервал цього показника досить значний (від 9 до 51 міста). Значною кількістю міст виділяються традиційно промислові регіони (особливо Львівщина – 43 міста та Донеччина – 51). Найменша кількість відповідно в областях традиційно непромислових або слаборозвинутих у цьому відношенні – Житомирська, Миколаївська, Херсонська (по 9 міст).

При визначенні спроможності регіональних центрів до виконання своїх функцій важливим є показник населеності. При цьому всі регіональні центри належать до великих міст. З них у п'яти – кількість населення перевищує 1 млн мешканців: Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса. Ще три центри мають більше ніж 500 тис. мешканців: Запоріжжя, Львів, Миколаїв.

Населення чотирьох найменших регіональних центрів становить трохи більше 200 тис. мешканців: Ужгород, Тернопіль, Луцьк, Рівне.

---

Дуже помітні диспропорції адміністративно-територіальної системи на рівні районів і міст обласного підпорядкування. Середні значення площ районів в окремих регіонах характеризуються значною тенденцією зростання із заходу на схід і південний схід. Найвищі значення спостерігаються в Автономній Республіці Крим, Херсонській, Чернігівській областях. Найменші – в Чернівецькій, Тернопільській та Івано-Франківській областях.

Середня кількість населення окремих областей та Автономної Республіки Крим коливається в межах двократного перевищення. Найбільш раціональною схемою адміністративно-територіального устрою слід вважати таку, при якій населені пункти розміщені рівномірно. Головне – ступінь доступності до регіонального центру з периферії і навпаки у разі здійснення адміністративних функцій, надання різноманітних послуг та здійснення зв'язків. Дуже незручним розташуванням відзначаються центри Закарпатської, Волинської, Черкаської, Миколаївської, Харківської областей.

Компактність областей визначає також територіальну доступність з периферії до центру. Найбільшою компактністю відзначаються лише три регіони – Волинська, Харківська, Запорізька.

Середньою як для України компактністю характеризуються області: Закарпатська, Дніпропетровська, Донецька, Івано-Франківська, Луганська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська та Сумська.

Найбільш незручна конфігурація в областей: Кіровоградської, Одеської, Черкаської та Автономної Республіки Крим.

Несприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів є віддаленість районів від регіонального центру. Близько 25% усіх адміністративних районів віддалені від регіонального центру на віддаль понад 100 км. Така ситуація спостерігається майже в усіх регіонах України, але найбільше вона виражена в Одеській, Херсонській, Полтавській, Чернігівській, Луганській і Сумській областях.

Істотним недоліком адміністративно-територіально устрою України є його надмірна подрібненість. Це не відповідає

---

європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституціональний і кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Нині в Україні 612 районів, з них у містах – 121. Найбільше районів у м. Києві – 14, у Дніпропетровській області – 18, Донецькій – 21. Найбільшим сільським районом є Голопристанський Херсонської області – 3435 кв. км, а найменшим – Воловецький Закарпатської області – 544 кв. км. Найбільш населеним районом є Харківський – близько 225 тисяч, а найменш населеним – Верхньорогачицький Херсонської області – близько 15 тисяч осіб.

Питання реформування системи адміністративно-територіального устрою України піднімалося вже неодноразово, проте повноцінних моделей її вдосконалення запропоновано небагато. Передусім це модель, розроблена групою фахівців під керівництвом Р. Безсмертного, яка свого часу доволі активно обговорювалася в засобах масової інформації, серед науковців, а також на рівні керівництва областей і районів. Почасті альтернативною до моделі Р. Безсмертного є модель, запропонована Українською асоціацією місцевих та регіональних влад. До більш загальних моделей належить проект реформи адміністративно-територіального устрою, запропонований Інститутом трансформації суспільства, який очолює В. Соскін. З найновіших пропозицій привертає увагу модель, запропонована народним депутатом від Партії регіонів С. Гриневецьким, оприлюднену у липні 2013 р.

Запропоновані сьогодні в Україні моделі реформування системи адміністративно-територіального устрою держави значно відрізняються не лише за сутністю пропонованих змін, але й за ступенем обґрунтованості пропозицій та підведеною під них розрахунковою базою. Крім того, запропоновано низку проектів законів України щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою, зокрема, проекти Законів України «Про територіальний устрій України», «Про

---

місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування району», «Про місцеве самоврядування області».

Однією з найбільш теоретично й методологічно обґрунтованих є модель реформування системи адміністративно-територіального устрою, запропонована в 2005 р. Р. Безсмертним. Головна мета цієї моделі: змінити модель управління та дати більше влади на місцях, перерозподіливши управлінські повноваження. Замість системи сільських, селищних, районних, районних у містах і обласних рад запропоновано запровадити трирівневу вертикаль. Нижній рівень – це рівень громади, яка об'єднуватиме не менше ніж 5 тис. жителів. Далі йтимуть райони – утворення з населенням не менше ніж 70 тис. осіб. Вищий рівень становитимуть регіони й міста-регіони – тобто міста, що на сьогодні мають чисельність населення понад 750 тис. осіб. На переконання автора моделі реформи, ідея збільшення адміністративно-територіальних одиниць, насамперед низової ланки – громад, до 5 тис. жителів та районів до 70 тис. жителів, а також виділення таких одиниць, як місто-район та місто-регіон має дати значний соціальний ефект за умов сучасного соціально-економічного становища в державі.

По-перше, скорочення кількості місцевих бюджетів, наприклад, на рівні громад – з 10 тис. до 4 тис. – дозволить їх регулювати з Мінфіну за формульним принципом, а не з райцентру, де часто багаті села отримують до своїх бюджетів більше коштів, ніж бідні села.

По-друге, завдяки реформі будуть усунуті значні диспропорції державних витрат на душу населення, як це має місце зараз. По-третє, підвищиться рівень усупільнення влади громад. По-четверте, відбудеться наближення громадських послуг до жителів сіл, селищ і міст шляхом заснування власних служб громади: комунальних, соціальних, земельних та інших. По-п'яте, стане можливим створення пільгових умов для розвитку підприємництва в сільській місцевості та детінізація окремих його видів. По-шосте, будуть створені умови для розвитку «третього сектору», тобто неприємницьких організацій, які сприятимуть формуванню відносин соціального партнерства між владою та підприємництвом.

---

Однак, з іншого боку, вищеописана схема територіальних змін викликає деякі сумніви. Хоча розширення громад, яке передбачає законопроект Р. Безсмертного, мало б наблизити до людей надання адміністративних послуг, насправді все може статися навпаки, оскільки проект передбачає створення громад чисельністю не менше ніж 5 тис. осіб (в окремих випадках і за погодженням із Верховною Радою України громада може налічувати не менше ніж 1,5 тис. осіб). Відтак в Україні триватимуть процеси об'єднання сіл у громади.

Крім проекту Р. Безсмертного, серед найпопулярніших моделей реформування системи адміністративно-територіального устрою також модель, запропонована Українською асоціацією місцевих та регіональних влад. На рівні регіону в цій моделі не пропонується проведення значних змін – зберігаються визначені Конституцією адміністративно-територіальні одиниці, а саме: АР Крим, області, міста-регіони – міські громади зі спеціальним статусом (м. Київ, м. Севастополь, міські громади з населенням понад 750 тис. жителів). Територія регіону складається з території районів та міст (обласних, республіканських АР Крим). Територія міста-регіону поділяється на департаменти, а за рішенням міських рад – на райони.

Отже, крім існуючих адміністративно-територіальних одиниць (АР Крим, областей, районів, сіл, селищ, міст, районів у містах) пропонується запровадити спеціальну адміністративно-територіальну одиницю – департамент (варіанти: державний округ, адміністративний округ тощо). Ідея утворення департаментів виникла внаслідок дискусії стосовно необхідності укрупнення районів. Безперечно, існуючі райони за своїми параметрами не відповідають вимогам, особливо для утворення та діяльності системи органів виконавчої, судової влади та інших державних господарських інституцій. Однак, на думку розробників цього проекту, ідея укрупнення районів та ліквідація їх значної кількості ніколи не матиме достатньої підтримки в суспільстві.

Підставою для утворення департаментів є й те, що фактично на практиці вже існують так звані міжрайонні округи, які створюються безсистемно різними міністерствами, відомст-

---

вами, судами, державними підприємствами. Хаотичне утворення міжрайонних округів (субрегіоналізація) призводить до виникнення труднощів, насамперед, для громадян, які користуються послугами відповідних інституцій. Тому запровадження департаментів дасть можливість упорядкувати систему міжрайонних органів. За територіальну основу департаментів розробники моделі пропонують узяти 225 виборчих округів, які діють на виборах до Верховної Ради України.

Запровадження департаментів – альтернативна пропозиція до варіанту укрупнення районів. Із запровадженням департаментів стає недоцільним укрупнення районів. За проектом асоціації на рівні департаментів будуть діяти тільки органи виконавчої та судової влади, зокрема: департаменти місцевих державних адміністрацій, представництва міністерств, відомств, податкових адміністрацій, СБУ, МВС, прокуратури, судів, ЦВК та інші органи. На рівні департаментів не утворюються органи місцевого самоврядування. У перспективі, з укрупненням областей та після впорядкування територіального устрою на первинному рівні, департаменти могли б увійти до переліку основних (конституційних) адміністративно-територіальних одиниць України.

Відповідно до проекту Української асоціації місцевих та регіональних влад у складі областей та АР Крим утворюються райони, які складаються з громад. Райони з кількістю жителів близько 20 тис. осіб залишаються без змін. У разі доцільності на базі районів з кількістю жителів понад 30 тис. осіб утворюється два або більше нових районів. До складу районів входять сільські, селищні, міські громади, кількість жителів кожної з них становить до 15 тис. осіб.

Міські громади заплановано утворювати на базі одного чи кількох поселень, одне з яких є містом. За ієрархією пропонується, щоб міста (міські громади) у системі територіального устрою поділялися на три рівні: міста районного значення – з кількістю жителів до 15 тис. осіб; міста обласного значення – з кількістю жителів від 15 до 750 тис. осіб; міста-регіони – з кількістю жителів понад 750 тис. осіб.

---

Місто-район (грумада-район) утворюється в складі областей, АР Крим. Територія міста-району складається з кількох громад з населенням більше ніж 15 тис. жителів, одна з яких – міська і становить понад половину жителів громади-району. Уведення поняття «місто-район» передбачає, що ця адміністративно-територіальна одиниця має одночасно ознаки як міської громади, так і ознаки району. Ознаки міста полягають у тому, що більшість жителів проживає в міському поселенні, а ознаки району – у тому, що в складі такої адміністративно-територіальної одиниці є жителі сільських громад, що характерно для сільських районів.

Отже, на думку авторів проекту, його найважливішою перевагою є те, що він позбавляє необхідності укрупнення громад до 5 тис. осіб і районів до 70 тис. осіб, а також виключає зниження статусу міст, кількість жителів яких становить менше ніж 70 тис. осіб.

Утім, проект, запропонований асоціацією місцевих та регіональних влад, попри наявність доволі значної кількості цікавих пропозицій, загалом є надто громіздким. Адже пропонується додатково створити велику кількість адміністративно-територіальних одиниць, а також формально підвищити статус багатьох існуючих. Але незрозуміло, який буде реальний ефект від таких змін, крім того, що вони не викличуть заперечення з боку місцевих еліт, на відміну від проекту Р. Безсмертного.

Неоднозначною є також ідея створення департаментів, які б виконували лише окремі функції і не мали власних органів місцевого самоврядування. Однак, з іншого боку, потрібно зазначити, що саме такий шлях (створення здебільшого «віртуальних» адміністративно-територіальних одиниць, зокрема регіонів) обрало чимало країн Центральної Європи, намагаючись пристосувати чинний адміністративно-територіальний устрій до вимог Європейського Союзу.

Ще одна модель адміністративно-територіальної реформи в Україні, розроблена Інститутом трансформації суспільства, який очолює В. Соскін, має такі головні положення: двоступенева система адміністративного управління; громада – основ-

---

на ланка місцевого самоврядування; ліквідація делегованих повноважень органів місцевого самоврядування; ліквідація райрад та районних державних адміністрацій; створення замість областей паланок-департаментів (орієнтовна назва); ліквідація системи держказначейств на рівні громад; ліквідація силових структур на рівні громад.

Модель передбачає, що система територіального самоврядування в Україні повинна мати цілісну вертикально-горизонтальну структуру місцевого самоврядування і складатися з двох елементів (рівнів): 1) міські та сільські громади; 2) паланки (департаменти). Дворівневу систему самоврядування варто доповнити його особливою формою – містом-агломерацією.

Реалізація подібного підходу, на думку авторів, дасть можливість ліквідувати бюрократичні утворення у формі адміністративних районів та областей, створивши натомість систему рівних між собою самодостатніх структур. Такий адміністративно-територіальний поділ дозволить наблизити владу до людей, активізувати залучення громад до процесу управління державою, уникнути зайвої бюрократії та сепаратизму.

Пропонується замість 25 областей та 490 районів створити 99 паланок. У межах кожної паланки повинна діяти державна урядова адміністрація і місцевий самоврядний виборний орган – Рада паланки, що обиратиме свого спікера, формуватиме виконком та призначатиме керівника виконкому з числа депутатів.

Особливою формою територіального самоврядування мають стати міста-агломерації, які за статусом дорівнюють паланкам. Йдеться про великі міста-мегаполіси з прилеглими до них громадами. Останні не вливаються до міста – центру агломерації, але тісно пов'язані з ним численними функціями. Агломерація характеризується складним функціонально-територіальним устроєм, зв'язком з єдиним містом-центром (у випадку моноцентричної агломерації), великою питомою вагою неаграрного населення, високим рівнем густоти населення, урбанізації та індустріалізації, добре розгалуженими



---

транспортними міськими й міжміськими мережами тощо. Територіальні утворення, що входять до міста-агломерації, обирають Раду агломерації. В Україні може бути сформовано близько 30 міст-агломерацій, серед них 25 – нинішні обласні центри.

На думку В. Соскіна, для підвищення ефективності надання послуг населенню потрібно було б також повернутися до такої форми об'єднання сільських громад, як волость (на зразок сучасних польських гмін). Саме на цьому рівні слід сконцентрувати більшість реальних управлінських послуг з питань освіти, охорони здоров'я, благоустрою, екології, запровадження місцевих податків та зборів, формування власного бюджету з урахуванням потреб сільських громад. Така форма існувала досить тривалий час і довела свою ефективність. Її запровадження дасть можливість більш предметно реалізувати місцеві ініціативи, сформувати корпоративність та солідарність у відстоюванні власних інтересів, виконанні соціально-економічних програм.

На думку експертів, загальною вадою усіх моделей, що передбачають ліквідацію існуючих нині адміністративно-територіальних областей, і моделі Інституту трансформації суспільства також, є невідповідність вимогам, які висуває до адміністративно-територіального устрою Європейський Союз, зокрема необхідності формування адміністративно-територіальних одиниць рівня NUTS 2. Натомість сучасні області України загалом відповідають критеріям виділення адміністративно-територіальних одиниць цього рівня.

Модель територіального устрою України потребує кардинальної перебудови, заявив народний депутат С. Гриновецький у своїй статті для тижневика «Дзеркало тижня» (С. Гриновецький. Адміністративно-територіальний устрій: де вихід? – «Дзеркало тижня. Україна» – № 18. – 24.05.2013). Свою статтю С. Гриновецький аргументує переважно посиланнями на ініціативи віце-прем'єр-міністра О. Вілкула, Конституційну Асамблею та Президента В. Януковича, зокрема його звернення до парламенту і виступ на засіданні Ради регіонів.

Обґрунтувавши необхідність зміни територіального устрою України історичних, економічних та управлінських факторів,

---

С. Гриневецький виклав план ефективного, на його думку, нового поділу країни. Зокрема, посилаючись на позицію «деяких науковців», депутат запропонував кардинальну територіальну реформу, внаслідок якої замість 24 дрібних областей з'явиться 8 потужних територіально-адміністративних утворень.

«У більш конкретному вимірі йдеться про такий територіальний поділ держави Україна: Автономна Республіка Крим; Донецький регіон (Донецька, Луганська області); Карпатський регіон (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області); Київський регіон (Київська, Кіровоградська, Черкаська, Чернігівська області); Подільський регіон (Вінницька, Хмельницька, Тернопільська області); Поліський регіон (Волинська, Рівненська, Житомирська області); Придніпровський регіон (Дніпропетровська, Запорізька області); Причорноморський регіон (Одеська, Херсонська, Миколаївська області); Слобожанський регіон (Харківська, Сумська, Полтавська області)».

«Саме така модель територіальної реформи, на думку вчених, забезпечить чітку вертикаль виконавчої влади, консолідує грошово-фінансові ресурси, у разі скоротить бюрократичний апарат, а отже, межі й наявний потенціал нині тотальної корупції. Завдяки такій територіальній оптимізації істотно зростуть інтенсивність і міцність внутрішньо-регіональних зв'язків, відчутно зменшиться кількість депресивних регіонів, не будуть такими полярними розриви в соціально-економічному розвитку», – вважає С. Гриневецький.

Показовими, на його думку сьогодні є наміри Румунії, яка планує провести адміністративно-територіальну реформу і створити замість наявного 41 повіту 8 регіонів, передавши їм певну частину повноважень центральних органів влади. Але до того ще 1998 р. в Румунії було створено регіони розвитку, які безпосередньо не є адміністративними одиницями, а слугують координації регіонального розвитку. Можливо, є сенс скористатися досвідом сусідів.

Водночас, С. Гриневецький висловив переконання, що проблеми нового адміністративно-територіального устрою мають

---

знайти своє відображення у Концепції змін до Конституції, над якою працює Конституційна асамблея.

Втім, керівник головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України М. Ставнійчук повідомила, що «Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не містить жодного натяку на перекроювання карти територіального устрою. Всі ж розмови про зміну адміністративно-територіального устрою України, укрупнення областей або інша подібна «ненаукова фантастика» є позицією окремих політиків та експертів».

За словами М. Ставнійчук, «у проекті Концепції реформування місцевого самоврядування, який розробили фахівці Адміністрації Президента України, представники уряду, асоціацій органів місцевого самоврядування, мери та керівники місцевих рад, а також громадськість та експерти Ради Європи, серед завдань першого етапу передбачено впровадження механізмів демократії участі, прийняття закону про місцевий референдум, розширення повноважень та можливостей органів самоорганізації населення, зміни до процедур консультацій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю».

М. Ставнійчук запевнила, що президентська концепція передбачає суттєву бюджетну децентралізацію й забезпечення органів місцевого самоврядування власними інвестиційними ресурсами.

11 листопада у Києві за участю представників органів державної влади відбулося засідання Круглого столу «Реформування місцевого самоврядування в Україні». Захід було присвячено питанням руху України до європейських стандартів у сфері розвитку місцевої і регіональної демократії, виконанню формальних зобов'язань у рамках членства нашої країни в Раді Європи. На круглому столі також здійснено огляд перспектив та викликів, пов'язаних з імплементацією Україною стандартів Ради Європи з місцевого самоврядування.

Презентуючи питання вдосконалення системи місцевого самоврядування в рамках конституційного процесу під час

---

засідання «круглого столу» «Реформування місцевого самоврядування в Україні» в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки «Партнерство заради реформ», М. Ставнійчук поінформувала присутніх, що Конституційна Асамблея, в межах діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування, вже напрацювала пропозиції до Концепції внесення змін та доповнень у Конституцію України в частині місцевого самоврядування. У цьому контексті йдеться про приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування. Не пізніше 6 грудня відбудеться засідання Конституційної асамблеї, на якому запланована підготовка змін до Основного закону відповідно до Концепції реформи місцевого самоврядування.

Озвучений С. Гриневецьким варіант зміни територіального устрою України критично сприйняли українські експерти. Так, консультант корпорації стратегічного консалтингу «Гардарика» С. Дацюк говорить, що навіть з найпершого наближення зрозуміло, що ця ініціатива є спробою повторити російську модель, яка базована на жорсткій вертикалі виконавчої влади. Фактично це спроба перетворити Україну на Росію. Тобто на країну з сильною виконавчою вертикаллю», – вважає експерт.

С. Дацюк пояснив: «Для України такий підхід не є прийнятним. І насамперед тому, що в нашій країні існувало магдебурзьке право. У нас традиційно сильний інститут саме місцевого самоврядування. В будь-якому разі набагато сильніший, ніж він є в Росії. Нам потрібні сильні місцеві громади і нам потрібне сильне місцеве самоврядування.

Крім того, сам підхід С. Гриневецького, який фактично передбачає поділ країни на «удільні князівства», підпорядковані центрові, – глибоко хибний. Це докорінно неправильно і суперечить усій українській історії. І тому його треба відкинути одразу ж. Слід, натомість, почати дискусію про те, навіщо ми будемо проводити територіальну реформу, як треба розподіляти повноваження між центральною та місцевою владами, і

---

лише після цього обговорювати те, на скільки територій ділити країну, вважає експерт.

«Важливо тут врахувати і таку ситуацію: де-юре, області, на які у нас сьогодні поділена країна, є територіальними одиницями, а де-факто, це зовсім не так. Не існує обласних громад. Громади є в містах, селах. Вони контактують між собою, мають спільні територіальні та майнові інтереси.

Це означає, що країну треба ділити на таку кількість адміністративно-територіальних одиниць, за якої всередині кожної одиниці була б сильна місцева громада. Мусить бути не просто місто, а місто з сильною місцевою громадою», – вважає С. Дацюк.

Політичний експерт аналітичної групи «Левіафан» В. Мокан переконаний, що ідея, озвучена С. Гриневецьким, є особистою думкою депутата від Партії регіонів, і аж ніяк не офіційною позицією самої партії. «Я впевнений, що ідея такого реформування зустрине жорстку критику як з боку опозиції, так і з боку експертного середовища. Тим паче, що напередодні місцевих і президентських виборів на такі глобальні трансформації немає ані політичної волі, ані достатніх фінансових ресурсів. Я не підтримую цю ідею, оскільки вважаю її шляхом до федералізації країни. Більше того, розроблена Кабінетом міністрів України концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не передбачає втілення ідеї, запропонованої паном Гриневецьким. Там чітко передбачається трирівнева система адміністративно-територіального поділу: громада, район і області. І саме області зазначаються як неподільна одиниця.

До того ж, така масштабна реформа коштуватиме не один мільярд гривень, оскільки зміни територіально-адміністративного устрою України передбачають не лише банальний поділ території, а й кардинальні зміни в інших сферах суспільного життя, зокрема, в економічній, соціальній. Наразі таких коштів у казні немає.

Якщо ж говорити про саму реформу місцевого самоврядування, тут В. Мокан погоджується з С. Гриневецьким у тому, що вона насправді назріла. Однак її треба проводити через по-

---

ступову децентралізацію і поступову передачу владних повноважень місцевим органам державної влади. Потрібно дати громаді чіткі інструменти, якими вона зможе впливати на політичні процеси у державі. Для цього потрібно приймати Закон про місцевий референдум, який на сьогоднішній день знаходиться у підвішеному стані.

Якщо посилалися на світовий досвід, насамперед європейський, то там ці реформи відбувалися поступово, не один рік. Усе проходило зважено та у діалозі з місцевими громадами.

У конституціях європейських унітарних держав, що регламентують деякі аспекти утворення, зміни меж і статусу адміністративно-територіальних одиниць (АТО), основним носієм ініціювання таких питань є їх жителі. Зазвичай питання утворення, трансформації, ліквідації АТО вирішуються шляхом видання певного акта парламентом держави (Італія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Нідерланди, Молдова, Франція, Португалія та ін.). Однак у Білорусі та Болгарії визначальну роль у вирішенні питань АТУ має президент і Рада Міністрів, а в Польщі – Рада Міністрів і прем'єр-міністр.

У Білорусі закон «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» встановлює (ст. 8), що президент Республіки Білорусь за поданням Ради Міністрів Республіки Білорусь і з урахуванням думки місцевих рад депутатів утворює і скасовує області та райони, встановлює й переносить їхні адміністративні центри, встановлює та змінює межі міста Мінська, областей і районів; відносить населені пункти до категорії міст обласного підпорядкування, встановлює та змінює їхні кордони, утворює, змінює та ліквідує райони в містах, встановлює і змінює їхні межі; об'єднує, з урахуванням думки населення та за згодою місцевих рад депутатів, однойменні АТО, що мають спільний адміністративний центр, в одну АТО.

Отже, простежується беззаперечна вирішальна роль президента республіки у вирішенні питань зміни меж областей, районів, районів у містах, адміністративних центрів. При цьому думка населення враховується тільки в разі об'єднання

---

однойменних АТО. У Білорусі простежується чітка підпорядкованість місцевих рад вищим радам у вирішенні питань АТУ. Всі питання зміни статусу та меж АТО вирішуються вищими за становищем органами.

У Болгарії питання зміни меж та статусу АТО врегульовано законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія». Аналізуючи його основні положення, варто зупинитися на статті 6, яка вказує, що межі та адміністративні центри областей устанавлюються указом президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів.

Отже, зміна статусу та меж АТО в Болгарії регламентована спеціальним законом. Зокрема, зміна меж області може бути здійснена тільки в межах існуючих громад. Зміни затверджуються указом президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів. Зміна адміністративних центрів та назви встановлюється указом президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів (ст. 26). Рада Міністрів може ухвалити рішення розділити існуючі співтовариства з двох або більше громад після процедури, передбаченої ст. 9. Зміни, що ведуть до припинення існування певних громад за рахунок злиття, після процедур, викладених у ст. 9, проводяться окремо для кожної громади. Ініціювати відповідні зміни (ст. 27) може населення, і вони проводяться лише після консультації з громадянами.

Дещо інша процедура вирішення питань адміністративно-територіального устрою передбачена в законі «Про адміністративно-територіальні одиниці Республіки Литви та їхні межі». Так, законом установлено (ст. 6), що заснування повітів, зміна їхніх меж здійснюються Сеймом республіки за пропозицією керівництва республіки. Кордони муніципалітетів повинні бути змінені, коли кількість муніципалітетів або їхні межі змінюються. Спеціальний закон устанавлює, що заснування муніципалітетів та зміна їхніх меж, а також кордонів та центрів (ст. 7) здійснюється Сеймом за пропозицією керівництва республіки, з урахуванням думки місцевої влади. Отже, досвід Литви не передбачає проведення обов'язкових референдумів для консультації з населенням під час вирішення таких питань.

---

Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» (гл. 3) встановлено, що створення, ліквідація та зміна статусу АТО здійснюються парламентом після проведення консультації з громадянами. Такий само порядок передбачений у разі зміни меж АТО, що зумовлена необхідністю переведення населених пунктів із однієї АТО в іншу, а також перенесення адміністративного центру.

У свою чергу, законом Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» (ст. 4) передбачено, що утворення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їхніх меж і назв, а також визначення місцезнаходження їхніх органів здійснюються Радою Міністрів після проведення консультацій із жителями. Можуть отримати статус гміни адміністративні райони. Рішення з цього питання приймає прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації з урахуванням думки зацікавлених суб'єктів. Райони в містах, які становлять гміну, об'єднуються в спілку гмін, повноваження і структура котрої визначаються окремим законом. Отже, цікавим моментом є те, що провідна роль у разі реорганізації гміни належить Раді Міністрів, а при отриманні статусу гміни адміністративним районом рішення приймає прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ, із урахуванням думки населення.

Інший закон Республіки Польща – «Про повітове самоврядування» встановлює (ст. 3), що Рада Міністрів своїм розпорядженням створює, об'єднує, ділить і ліквідує повіти, з урахуванням думки зацікавлених рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств. У законі Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» (ст. 7) ідеться, що устрій воєводства як адміністративно-територіальної одиниці визначено в статуті воєводства, що схвалюється після погодження з прем'єр-міністром. Тож у Польщі питання зміни меж і статусу АТО вирішуються на рівні виконавчої влади (Радою Міністрів, прем'єр-міністром).

Отже, можна зазначити, що законодавство європейських держав характеризується наявністю нормативно-правових актів, зокрема й положень конституцій, які чітко регламентують питання, пов'язані зі зміною меж та статусу АТО. У



---

більшості проаналізованих країн головна роль у прийнятті рішень щодо зміни меж та статусу АТО належить парламенту, хоча в деяких державах – президенту або виконавчій владі. Переважно виконавча влада виконує роль органу, за поданням якого вирішуються такі питання. У більшості згаданих держав ці питання вирішують після консультації з населенням.

Конституції ряду країн визначають перелік адміністративно-територіальних одиниць. Це Конституції Білорусії (абз. 3 ст.9), Молдови (ст.110), Угорщини (ст.41), Хорватії (ст.129), Росії (ст.77) та України (ст.133). Водночас конституційні акти багатьох держав прямо не містять таких категорій як регіон або регіональна політика.

Деякі конституційні акти східноєвропейських держав Естонії (ч.2 ст.1), Литви (ст.11) та Македонії (ст.116) містять бланкетні норми, якими визначення системи адміністративно-територіального устрою віднесено до сфери регулювання окремого закону.

Цікаво, що конституція Словацької Республіки не повністю визначає елементи системи адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до її ст.64 – основною одиницею місцевого самоврядування є муніципалітет, а “одиниці самоврядування вищих рівнів та їх органів визначаються законом”. Конституція Болгарії перелічує не всі адміністративно-територіальні одиниці. Вона допускає утворення інших адміністративно-територіальних одиниць згідно з законом (п.2 ст.135).

Аналізуючи конституції зарубіжних держав, слід зауважити, що категорія «область» не є лише українським конституційно-правовим явищем. Утворення з подібною назвою входять до системи адміністративно-територіального устрою Білорусії, Італії, Норвегії, Португалії, Росії, Чехії, Болгарії, Греції, Іспанії, та Шотландії.

Конституції нових держав Східної Європи адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня називають: повітами в Естонії (ст.155 Конституції); округами в Угорщині або провінціями в Хорватії.

Конституція Словенії містить поняття «укрупнені органи місцевого самоврядування», а Конституції Литви, Македонії

---

та Словаччини – не містять назви адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Цікавим та нестандартним в контексті правового змісту є формулювання ст.99 Конституції Чеської Республіки – «вищими одиницями місцевого самоврядування є землі або області».

Особливістю італійської моделі адміністративно-територіального устрою регіонального рівня є те, що статус області наданий лише районам, які традиційно так зафіксовані в офіційній статистиці. Конституцією Італії від 27.12.1947 року встановлено в імперативному порядку перелік областей (ст.131). Також закріплено (ст.132) право муніципалітетів, що представляють інтереси не менше 1/3 зацікавленого населення, вносити пропозиції щодо змін цього переліку областей. Ще однією особливістю італійської моделі є поділ на конституційному рівні територіальних одиниць – областей на дві групи. П'ятнадцять областей Італії мають загальний статус, який регулюється конституційними нормами, обов'язковими для всіх областей цієї категорії. П'ять областей, з урахуванням їхньої специфіки, набули особливих форм і умов автономії (Трентіно-Альто-Адідже – прикордонний район заселений національними меншинами; Фріулі-Венеція-Джулія та Долина Аости – прикордонні райони з етнічно-лінгвістичними меншинами; Сицилія та Сардинія – острови). Ці області – області зі спеціальним статусом.

На відміну від Італії, Конституція Іспанії не закріплює перелік областей, які утворюються. Іспанський законодавець визначив, що ініціатива формування таких територіальних одиниць повинна виходити «знизу», тобто від населення. Конституція Іспанської республіки 1931 року та 1979 року закріплювала особливу процедуру клопотання зацікавленого населення перед парламентом про надання автономного статусу. В Іспанії вимоги про надання автономії висували традиційно баски та каталонці. Окрім того, практично всі історично утворені області прагнули здобути автономію.

Варто згадати цікаву процедуру встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць Словенії, ст.139

---

Конституції якої, визначає, що муніципалітет представляє один або кілька населених пунктів, жителі яких мають спільні потреби та інтереси. Муніципалітет формується на підставі законодавчого акту, прийнятого лише після того, як населення відповідного округу на референдумі підтримає його утворення. Зокрема, у Хорватії – територія громади, району та міста визначається законом за бажанням громадян.

Французька модель адміністративно-територіального устрою область не передбачає. Ще перша Конституція Франції (03.09.1791 року) проголошувала: «Королівство – єдине і неподільне: його територія поділена на 83 департаменти, кожний департамент – на округи (дистрикти), кожний округ – на кантони». У ст.72 чинної Конституції Франції (04.10.1958 року) ці положення сформульовані так: «місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Інші місцеві колективи створюються законом». На сьогодні адміністративна організація Франції має такий вигляд: «район – департамент – округ – кантон – комуна». Особливої уваги заслуговує адміністративно-територіальна одиниця Франції – регіон, який іноді ще називають районом. Як окремі адміністративно-територіальні одиниці регіони були утворені додатково і на сьогодні їх статус визначається Законом Франції 1982 року «Про права і обов'язки комун, департаментів і регіонів».

Феномен французького регіону пояснюється не лише його конституційним статусом, а, насамперед, закладеними сутнісними принципами.

Слід зауважити, що правова природа конституційної моделі статусу області в Україні за своєю суттю близька до природи департаменту.

«Регіон» – як конституційно-правове явище та категорія, знайшов своє відображення не лише у конституційних актах окремих європейських держав, а й на рівні міжнародних організацій. Особливої уваги заслуговує практика діяльності держав – членів Ради Європи, одним з напрямів діяльності якої є «співробітництво між прикордонними територіальними громадами або властями в таких галузях, як регіональний,

---

міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також допомога у надзвичайних ситуаціях». Сучасна регіональна політика Ради Європи розглядає регіон в контексті європейського масштабу – як структурну одиницю національної системи територіального устрою, а також як транснаціональну територію, яка виходить межі однієї держави.

В Україні на прикордонних з Польщею, Румунією, Словаччиною та Угорщиною територіях утворено та функціонує «Карпатський єврорегіон», який був започаткований декількома прикордонними регіонами. Засновниками Карпатського єврорегіону стали територіальні одиниці: у Польщі – Кросненське та Перемишльське воєводства; у Словаччині – округи Бардіїв, Гуменне, Міхаловець, Свидник, Требішов і Вранов, об'єднані в «Асоціацію Карпатський регіон»; в Угорщині – області Сатмар-Берег, Гайду-Бігар, Боршод-Обоуй-Земплен та Гевеш; в Україні – Закарпатська область.

З метою захисту інтересів «єврорегіонів», Маастрихтським договором передбачено Комітет Регіонів, який функціонує в межах ЄС і складається з представників регіональних та місцевих органів. Цей комітет надає консультації та пропозиції щодо соціально-економічного розвитку єврорегіонів. Окрім Комітету Регіонів, досить впливовими у галузі міжнародного співробітництва регіонів є Збори регіонів Європи та Ради регіонів і общин Європи.

Отже, з одного боку, регіон можна розглядати, як адміністративно-територіальну одиницю в межах однієї національної території, а з іншого – як утворення, складовими якого можуть виступати частини декількох національних територій.

Ідея «Європи регіонів», будучи новим напрямом зовнішньої політики європейських держав, проходить свою апробацію і, як показує практика, приносить свої позитивні результати.

Аналізуючи особливості конституційно-правового регулювання територіальних утворень регіонального рівня в державах Європи можна помітити, що області, здебільшого, мають

---

статус адміністративно-територіальної одиниці. За винятком Російської Федерації, їм не притаманний статус суб'єкта федерації. Області є структурною одиницею як у дво так і тривірневих системах адміністративно-територіального устрою.

На основі європейського досвіду можна зробити певні висновки:

- як правило достатньо великі за європейськими мірками держави мають тривірневу систему адміністративно-територіального устрою, найвищем рівнем якого є адміністративно-територіальні одиниці, які умовно можна назвати регіоном(земля, область , провінція, тощо);

- конституції європейських держав у переважній більшості не визначають рівні адміністративно-територіальних одиниць, відносячи це до компетенції закону;

- як правило конституційні гарантії передбачені для базової адміністративно-територіальної одиниці(муніципалітет, комуна, община, громада), в основному через повноваження органів місцевого самоврядування;

- регіон використовується в основному, як територія на якій реалізовується державна регіональна політика та здійснюється просторовий розвиток держави.

Однак, слід враховувати, що адміністративно-територіальні реформи в багатьох країнах Європи відбувалися не без проблем. Навіть у Польщі, де адміністративно-територіальну реформу з укрупненням воєводств підтримали практично всі парламентські політичні сили, чинився опір на регіональному та локальному рівнях. Як наслідок, замість запланованих 12 великих воєводств було утворено 16 (при цьому за основу фактично був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до 1976 р.), а кількість повітів порівняно із проектом було збільшено майже вдвічі. Унаслідок цього плани уряду щодо створення фінансово сильних повітових бюджетів залишилися значною мірою незреалізованими. Укрупнення ж територіальних громад відбулося у примусовому порядку ще у 1990 р. Натомість у Франції примусове укрупнення взагалі не здійснювалося, і нині в країні гостро стоїть проблема фінансової спроможності дрібних громад.

---

У нових країнах-членах Європейського Союзу з числа пост-соціалістичних держав основна децентралізація державного устрою переважно була здійснена після або принаймні напередодні фактичного відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту, що забезпечувало фінансову основу здійснення місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. При цьому на даний момент відкладене здійснення адміністративно-територіальних реформ у напрямі впровадження повноцінного регіонального самоврядування в Румунії та особливо Болгарії. Такий підхід дозволив пом'якшити бюджетні суперечності між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також створити належну матеріальну основу місцевого та регіонального самоврядування.

У Республіці Молдова адміністративно-територіальну реформу, що включала в себе ліквідацію радянського спадку у вигляді районного поділу країни та створення більших за площею повітів, було здійснено у 2000 р. Даний крок був вкрай негативно сприйнятий болгарською етнічною громадою, оскільки в результаті реформи вона не складала більшості у будь-якій адміністративно-територіальній одиниці субнаціонального рівня. Однак після приходу до влади опозиційної Партії комуністів Республіки Молдова був відновлений районний адміністративно-територіальний поділ.

У Румунії проект адміністративно-територіальної реформи 2011 р. стимулював активізацію до відродження у тих чи інших формах ліквідованої Угорської автономної області. На реалізації цієї ідеї наполягала одна із правлячих партій – Демократична спілка угорців Румунії. Це суперечило позиції інших партнерів по коаліції, які наполягали на укрупненні повітів відповідно до меж великих за площею регіонів розвитку. Дані суперечності між коаліційними партнерами призвели до зриву реформи адміністративно-територіального устрою.

Упровадження регіонального самоврядування в європейських державах хоча й стимулювало регіональний розвиток, але зовсім не зупинило тенденції до автономізації регіонів, що мали суттєві етнокультурні або навіть соціально-економічні відмінності від решти територій своїх країн.

---

В Іспанії політика регіоналізації з наступною регіоналізацією політичного процесу призвела до ерозії партійної системи, внаслідок чого поряд із традиційними загальнонаціональними політичними партіями були утворені нові, за етнічною та регіональною ознакою. При цьому легітимізація регіонів як суб'єктів політичних відносин зовсім не зупинила розширення підтримки ідеї їх суверенізації. Свідченням цьому є зростання впливу сепаратистських партій у Каталонії й Країні Басків, а також поступове нарощування вимог із боку поміркованіших політичних сил щодо подальшого розширення автономії. При цьому слід зауважити, що в іспанській регіоналізованій політичній системі, яка характеризується асиметричним статусом територій, саме ці дві області користуються найширшими автономними правами.

У Великобританії після активної фази деволюції – автономізації Шотландії та Уельсу – виявилася тенденція до поступового розширення представництва націоналістичних партій у парламентах (асамблеях) цих регіонів.

В Італії 1990-х рр. регіоналістські рухи активізувалися на Півночі країни. В умовах децентралізованого унітарного устрою вони вимагали розширення власної бюджетної бази розвинених регіонів, а у перспективі – навіть федералізації державного устрою. У даному разі зростання популярності ідеї федералізації експерти схильні пов'язувати із так званим «регіональним парадоксом»: регіоналізація ще у 1940-х рр. відбулася без належного матеріального та ресурсного забезпечення.

Дослідження запропонованих нині в Україні моделей реформування системи адміністративно-територіального устрою загалом переконує, що жодна з них не є настільки досконалою, щоб можна було пропонувати її до реалізації. Вадою більшості моделей є їх схематичність, недостатня обґрунтованість. Однак, з іншого боку, кожна з них має чимало раціональних пропозицій, які необхідно врахувати в подальших реформах.

Запропоновані в останні роки моделі вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою потребують також перегляду у зв'язку з поступовою зміною суспільно-

---

політичних та економічних реалій в Україні, новим досвідом реформування системи адміністративно-територіального устрою в країнах Європи і світу. Крім того, щороку з'являються нові теоретичні напрацювання з проблематики адміністративно-територіальної реформи, крізь призму яких більш ранні моделі потребують певної переоцінки.

Важливим є також узгодження пропозицій щодо реформування, особливо на мікрорівні, з думкою місцевого населення, у тому числі й шляхом проведення місцевих референдумів, що передбачено, зокрема, Європейською Хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України.

Е. Бусол, ст. науч. сотр. «СІАЗ» НБУВ, канд. юрид. наук

## **Конституционно-правовое регулирование Службы безопасности Украины: акцент на демилитаризацию**

Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения национальной безопасности всегда представляет собой довольно сложную и ответственную задачу, так как оно опосредует жизненно важные интересы личности, общества и государства, связанные с защитой от внешних и внутренних угроз. Чёткое законодательное регулирование отношений в данной сфере является основой стабильного и прогрессивного развития личности, общества и государства (Редкоус В. Сравнительный анализ законодательств России и Украины в области обеспечения национальной безопасности (*pravmisl.ru* ([http://pravmisl.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2189](http://pravmisl.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2189))).

СБУ (Служба безопасности Украины) – это государственный правоохранительный орган специального назначения, обеспечивающий государственную безопасность Украины. Служба безопасности Украины подчинена Президенту Украины и подконтрольна Верховной Раде Украины.



---

СБУ Украины состоит из Центрального аппарата и региональных подразделений, которые, в целом, повторяют структуру центрального аппарата. Центральное управление Службы безопасности Украины отвечает за состояние государственной безопасности, координирует и контролирует деятельность других органов Службы безопасности Украины. В его состав входят аппарат председателя Службы безопасности Украины и функциональные подразделения: контрразведки; защиты национальной государственности; контрразведывательной защиты экономики государства; контрразведывательной защиты интересов государства в сфере информационной безопасности; охраны государственной тайны и лицензирования; борьбы с коррупцией и организованной преступностью; борьбы с терроризмом; защиты участников уголовного судопроизводства и работников правоохранительных органов; оперативно-технических мероприятий; оперативного документирования; следственного; информационно-аналитического, кадрового, правового, хозяйственного, финансового, медицинского и других видов обеспечения оперативно-служебной деятельности Службы безопасности Украины.

Задачи СБУ определены Законом Украины «О Службе безопасности Украины». Среди них – защита государственного суверенитета, конституционного строя, территориальной целостности, экономического, научно-технического, оборонного потенциала Украины, законных интересов государства и прав граждан от разведывательной деятельности иностранных спецслужб, подрывных посягательств со стороны отдельных организаций и лиц. Также в функции СБУ Украины входит предупреждение, выявление и раскрытие преступлений против мира и безопасности человечества, терроризма, коррупции и организованной преступной деятельности в сфере управления, экономики и других противоправных действий, которые непосредственно создают угрозу жизненно важным интересам Украины.

Основными приоритетами для СБУ Украины являются защита интересов украинского народа, национальных и общече-

---

ловеческих ценностей (*Цензор.нет* (<http://censor.net.ua/tag/2613/%D0%A1%D0%91%D0%A3>)).

Нынешней осенью разными источниками СМИ активизировалось обсуждение относительно реформирования Службы безопасности Украины и необходимости, в связи с этим, внесения изменений в Конституцию Украины. Комментарии различных ведомств сводятся к следующему: Украина готовится к решению вопроса реформирования всего силового блока. Уже готов проект концепции относительно СБУ Украины.

Сама служба не комментирует проект реформирования. Из разных источников известно, что СБУ продолжит заниматься делами, связанными с преступлениями против государства, шпионажем, террористической деятельностью, военными действиями, а также с контрабандой наркотиков, радиоактивных материалов и оружия. Кроме того, служба может быть частично демилитаризована. Военизированным останется только Центр специальных операций по борьбе с терроризмом и контрабандой наркотиков и оружия. Главное следственное управление и далее будет заниматься экономическими преступлениями, а также начнёт осуществлять надзор за предприятиями, учреждениями, организациями в части соблюдения законов Украины. Управление будет теперь сопровождать международные договоры, а также выявлять нарушения среди работников МВД Украины. Такие мероприятия, по словам компетентных источников, необходимо принять во избежание в будущем ситуаций, которые произошли с подписанием «газовых контрактов» в 2009 г.

Бывший заместитель начальника СБУ Украины А. Скипальский считает, что экономические расследования всё же лучше возложить на Службу внешней разведки. «Это результат того, что не могут найти место для разведки. В СБУ нет ресурса, чтобы знать экономические планы конкурентов. Это работа Службы внешней разведки», – убежден А. Скипальский.

Если СБУ Украины начнут частично демилитаризовать, то возникнет необходимость внести изменения в Конституцию, так как это – орган особого значения для государства (*grim* (<http://grim.in.ua/news/2013/09/27/2331>)). – 2013. – 27.09).

---

Еще в апреле 2013 г. заместитель главы СБУ Украины В. Породько заявлял журналистам: «Сегодня в очень многих странах-членах Европы, специальные службы действуют в рамках воинской или смешанной структуры (есть военнослужащие и гражданские лица). На сегодняшний день в СБУ Украины также проходят службу военнослужащие, работают государственные служащие и люди, которые работают по вольному найму, поэтому мы можем говорить, что существует смешанная система. И мы готовы рассматривать перспективы перехода к гражданской структуре», – сказал В. Породько.

Кроме того, он подчеркнул, что в СБУ по всем должностям существует двойная тарификация, то есть должности могут занимать как военнослужащие, так и гражданские лица.

В ходе международной конференции В. Породько заявил, что Служба безопасности Украины считает маловероятной одномоментную демилитаризацию своей структуры из-за большой бюджетной нагрузки. «Мы готовы рассмотреть перспективы перехода к гражданской структуре, но когда мы говорим об одномоментном переходе, мы должны учитывать такое обстоятельство, что этот переход связан со значительной бюджетной нагрузкой. Это просто нереально с финансовой точки зрения», – сказал В. Породько. Он отметил, что бюджетная нагрузка в случае быстрой демилитаризации будет вызвана увольнением большого количества людей с военной службы, обеспечением их выходным пособием и пенсиями.

По его словам, длительность перехода СБУ к гражданской структуре будет происходить постепенно, переход может ускоряться и замедляться.

За демилитаризацию Службы безопасности Украины выступал также депутат Верховной Рады Украины, член фракции УДАР, председатель Комитета по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией В. Чумак (*NBnews* (<http://nbnews.com.ua/news/85894>)).

Следует отметить, что Боннский международный центр конверсии опубликовал ежегодный глобальный индекс милитаризации-2013, который приводит данные за 2012 г., согласно которым Украина замыкает 20-ку наиболее милитаризированных стран мира. При этом эксперты фиксируют

---

постепенную милитаризацию нашего государства, поскольку в индексе за 2008 г. Украина занимала 25-е место.

Ежегодный глобальный индекс милитаризации готовится с 1990 г. Боннским международным центром конверсии. Это независимая некоммерческая организация, занимающаяся проблемами мира и развития. Рейтинг охватывает 149 государств, милитаризация которых оценивается по ряду показателей. Например, сравниваются объемы оборонных бюджетов стран с их валовым внутренним продуктом, а также оценивается доступность вооружения для граждан.

Информация о странах берется в Стокгольмском институте исследования проблем мира (SIPRI)<sup>1</sup>, Международном валютном фонде, Всемирной организации здравоохранения. Данные ранжируются по шкале от 0 до 1000, где 1000 – показатель максимальной милитаризации.

Авторы индекса отмечают, что в среднем страны тратят на вооружение около 2,5 % ВВП, но чем больше милитаризована страна, тем выше её расходы на вооружение. Так, в странах Ближнего Востока на вооружение тратится около 7 % ВВП.

Глобальный индекс милитаризации-2013 содержит информацию за 2012 г. В нем Украина занимает 20-е место с индексом милитаризации 608,2. Наряду с нашей страной находятся

Марокко и Вьетнам (19 и 21 места соответственно). Наиболее милитаризованной страной мира, начиная с 2007 г., является Израиль (794,13). В рейтинге 2013 г. в первую пятерку также вошли Сингапур (751,97), Россия (728,87), Армения (724,12) и Сирия (714,19). США с индексом 574,05 заняли 27-е место, а Китай (431,48) – 83-е. «На сегодняшний день Китай имеет многочисленную армию – 2,2 млн солдат и 26 093 единицы тяжелого вооружения. Однако его силы не имеют достаточного боевого опыта, а также опыта проведения операций на чужой территории», – говорится в отчете. Страны Европы, согласно рейтингу, имеют средний и низкий уровень

---

<sup>1</sup> Стокгольмский институт исследования проблем мира (швед. – Stockholms internationella fredsforskningsinstitut; англ. – Stockholm International Peace Research Institute) – независимый международный институт исследования проблем мира и конфликтов, прежде всего вопросов контроля над вооружениями и разоружениями.

---

милитаризации. Так, Франция заняла 55-е место, Польша – 75-е, Германия – 93-е, а Швеция – 94-е. Самой миролюбивой страной является Исландия.

Авторы индекса отмечают постепенную милитаризацию нашего государства. Так, в 2011 г. Украина занимала 22-е, а в 2008 г. – 25-е место. Примечательно, что показатели глобального индекса милитаризации отличаются от данных ежегодника SIPRI-2012 «Вооружение, разоружение и международная безопасность», в котором собрана информация о вооруженных конфликтах и торговле оружием в мире с 2001 по 2012 г. Согласно рейтингу SIPRI, в 2012 г. Украина заняла 71-е место среди 158 стран. Миролюбивой страной SIPRI также считает Исландию, а наиболее милитаризированной – Сомали (*NewsOboz* (<http://newsoboz.org/politika/ukraina-voshlav-dvadsatku-naibolee-militarizirovannyh-08112013092117>). – 2013. – 8.11).

Профессор Академии ФСБ России, доцент кафедры конституционного и международного права Международной академии бизнеса и управления (Москва), канд. юрид. наук В. Редкоус, рассматривая в целом проблему законодательного обеспечения национальной безопасности в России и в Украине, говорит о единстве подходов законодателей двух стран к изложению содержания большинства правовых институтов. Он отмечает как позитив данное украинской стороной в Законе Украины «Об основах национальной безопасности Украины» определение национальной безопасности, правоохранительных органов, военной организации государства.

Сравнивая правовое положение Совета национальной безопасности и обороны Украины и Совета безопасности Российской Федерации, В. Редкоус констатирует определенную идентичность их конституционно-правового статуса. Однако в украинском законодательстве, по его мнению, более четко прослеживается тенденция наделения Совета национальной безопасности и обороны контрольными полномочиями, особенно за деятельностью органов исполнительной власти в сфере национальной безопасности и обороны. Совет Безопасности России не решает в полном объеме задач по координа-

---

ции и межведомственному взаимодействию в области обеспечения национальной безопасности.

Говоря о перспективах правового регулирования организации и деятельности органов национальной безопасности Украины, В. Редкоус отмечает, что особенную важность данный вопрос приобретает в современных условиях, когда среди государств-участников СНГ наметились заметные расхождения во взглядах на модели построения национальных систем обеспечения безопасности. Это наглядно показывают события, происходящие в Украине.

Указом Президента Украины от 20.03.2008 г. № 249/2008 (действует с 5.04.2008) «О Решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 15 февраля 2008 года “О Концепции реформирования Службы безопасности Украины”» приведено в действие соответствующее Решение и утверждена Концепция. Тогда же был подготовлен законопроект, которым разработчиками предлагалось изменить статус СБУ и сделать ее не правоохранительным органом специального назначения, каким она является сейчас, а «специально уполномоченным государственным органом по вопросам обеспечения государственной безопасности». В основу законопроекта легли требования Конституции Украины, основные положения национального законодательства, положения Концепции реформирования СБУ, а также опыт правового регулирования деятельности специальных служб иностранных государств, в частности членов НАТО и ЕС.

Учёными отмечалось, что с изменением статуса СБУ может возникнуть правовая коллизия, поскольку, согласно ст. 17 Конституции Украины, обеспечение государственной безопасности возлагается на соответствующие военные формирования и правоохранительные органы. «Статья 17 ограничивает реформирование службы, но определенные шаги относительно девоенизации личного состава и ограничения правоохранительной функции СБУ в этом проекте уже сделаны, – высказывался также в интервью советник председателя СБУ А. Мудров. – СБУ будет постепенно наполняться гражданскими, а военные будут служить до выхода на пенсию или принятия решения о переходе на государственную службу».

---

СБУ предлагалось лишить ряда несвойственных ей функций, чтобы она могла сосредоточиться на функциях контрразведывательного характера. Предполагалось избавить ее от функций борьбы с коррупцией и организованной преступностью, не создающей угроз государственной безопасности. В то же время проектом закона определялись семь видов контрразведывательной защиты, которыми будет заниматься СБУ, в том числе отсутствующая в действующей редакции Закона «контрразведывательная защита информационной сферы». Раздел об основных принципах деятельности СБУ дополнен новыми положениями о защите демократических ценностей, сотрудничестве с гражданами, объединениями граждан и неправительственными организациями, открытости для демократического гражданского контроля. Усилен раздел о государственных социальных гарантиях сотрудников СБУ. В законопроекте были предусмотрены европейские принципы финансирования СБУ из государственного бюджета. Конкретизировался перечень прав СБУ, в частности тех, которые ранее считались негласными и регулировались внутренними документами СБУ. На законодательном уровне предлагалось закрепить право СБУ приобретать и содержать помещения, в том числе жилые, используемые оперативными подразделениями для проведения негласных мероприятий. Предусмотрено в документе и право СБУ направлять своих сотрудников для работы в государственные органы, учреждения, организации и на предприятия независимо от их форм собственности, а также «морально и материально поощрять граждан и лиц, предоставляющих помощь в обеспечении государственной безопасности Украины». Отдельным пунктом предлагалось закрепить право СБУ устанавливать контакты со специальными службами других государств, «иметь своих официальных представителей в иностранных государствах», а в случае долгосрочного сотрудничества и с согласия Верховной Рады – создавать «заграничные представительства».

Одной из основных новаций документа является процесс «девоенизации» украинской спецслужбы, что, по мнению украинских законодателей, полностью учитывает рекомендации

---

Парламентской ассамблеи Совета Европы (далее – ПАСЕ) в отношении реформирования СБУ в контексте построения демократического общества.

В Рекомендации ПАСЕ № 1402 (1999) «Контроль над внутренними службами безопасности в странах-членах Совета Европы», в частности, отмечено, что единственным заданием служб безопасности является защита национальной безопасности. В разделе А «Об организации внутренних служб безопасности», сказано: «Экономические вопросы или борьба с организованной преступностью не входят в задания внутренних служб безопасности», а также: «Гражданские службы безопасности также не должны организовываться военным или полувоенным образом».

В Рекомендации ПАСЕ № 1466 (2005) «О выполнении обязанностей и обязательств Украиной», в частности, отмечена необходимость реформировать Службу безопасности Украины в соответствии со стандартами Совета Европы, а также рекомендовано улучшить демократический контроль за правоохранительными органами.

Рекомендацией ПАСЕ № 1713 (2005) «О демократическом надзоре за положением в сфере безопасности в странах-членах», среди прочего, отмечено, что, учитывая отличия в заданиях и полномочиях служб безопасности и разведывательных служб, с одной стороны, и правоохранительных органов – с другой, очень важно отобразить эти отличия в законодательстве.

Рекомендацией ПАСЕ № 1755 (2010) «Функционирование демократических институтов в Украине», среди прочего, высказана обеспокоенность относительно все большего количества достоверных сообщений о ненадлежащем участии Службы безопасности Украины во внутренних политических делах, в том числе давление на журналистов, партийных и общественных активистов и их родственников. ПАСЕ отметила, что считает такие действия неприемлемыми для демократического общества и поэтому призывает власти реформировать службу безопасности и ее функции в соответствии с европейскими стандартами.

В связи с этим В. Редкоус, сделал следующие выводы: «Во-первых, предполагаемое реформирование СБУ будет означать



---

не просто реформирование организационной составляющей этого органа национальной безопасности, но и достаточно кардинальное изменение его правового статуса, правового регулирования деятельности. Возложение на СБУ преимущественно контрразведывательных функций будет означать превалирование в ее деятельности информационной составляющей, направленной на получение информации об угрозах национальной безопасности. Чисто правоохранительная функция СБУ уменьшится путем перераспределения полномочий в пользу других правоохранительных органов. Открытым и никогда не имеющим однозначного ответа останется вопрос об эффективности деятельности обновленной СБУ, так как система органов государственной безопасности в СССР создавалась десятилетиями, была воспринята большинством государств-участников СНГ и предполагала сочетание как оперативных, так и правоохранительных видов деятельности.

Во-вторых, в качестве положительного явления следует признать планы закрепления за СБУ статуса специально уполномоченного государственного органа по вопросам обеспечения именно государственной безопасности, а не всех видов национальной безопасности сразу (и экономической, и экологической, и военной и т. д.). Это позволит более четко определить компетенцию СБУ как органа, защищающего основы конституционного строя, суверенитет и территориальную целостность государства.

В-третьих, Украина пытается пойти по пути «девоенизированных» органов государственной безопасности, как это в 2008 г. уже сделала Молдова. В принципе, при соответствующей разработке нормативной правовой базы можно и в пределах гражданской службы сделать военную организацию, подчиненность, дисциплину, к чему тяготеют органы национальной безопасности. В России пока идет совершенствование института военной службы в органах национальной безопасности, что признано более оптимальным на данном этапе их развития. Перевод СБУ на иной режим службы приведет к коренной ломке законодательства, изменению ведомственных нормативных актов. И если служба к этому готова, то эксперимент можно и продолжить.

---

В-четвертых, предлагаемые в законопроекте новации, подчеркивающие “негласный” характер деятельности СБУ, в принципе, несут только информационную нагрузку и не открывают для общества ничего нового. Если авторы законопроекта считают, что это свидетельствует о “демократизации” общества, то это их право» (*pravmisl.ru* ([http://pravmisl.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2189](http://pravmisl.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2189))).

Говоря о намерениях законодателей изменить нормы Конституции Украины о праве назначения руководителя СБУ Украины, следует рассмотреть в этом отношении практику государств-стран СНГ. Напомним, что согласно ст. 1 Федерального закона РФ, Федеральная служба безопасности – единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации. Руководство деятельностью Федеральной службы безопасности осуществляется президентом Российской Федерации. Управление Федеральной службой безопасности осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности президентом Российской Федерации (**Федеральный закон РФ «О Федеральной службе безопасности» от 22 февраля 1995 года № 40** (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148668>)).

Народные депутаты уже несколько лет высказывают каждый свою позицию относительно порядка назначения председателя СБУ Украины. «Конституция Украины, именно ст. 85, чётко определяет, что увольнять и назначать председателя СБУ можно лишь по представлению Президента», – заявил в начале 2009 г. народный депутат Украины, первый заместитель председателя Украинской народной партии (УНП) И. Заец, комментируя регистрацию в Верховной Раде законопроекта БЮТ, которым устанавливаются механизмы

---

назначения и. о. председателя СБУ парламентом без представления Президента. Представитель УНП тогда призывал народных депутатов придерживаться Конституции и не вносить законопроекты, которые полностью ей противоречат, ведь «Конституция – Основной закон, на базе которого должно основываться все украинское законодательство». «Народные депутаты должны воздержаться от авантюрных шагов и не превращать Конституцию у ничего не стоящую бумажку. Если они стремятся изменить основные нормы политической системы – необходимо вносить изменения в Конституцию, а не регистрировать законопроекты, которые противоречат Основному закону», – подчеркнул первый заместитель председателя УНП.

«Украинская народная партия выступает против такого законопроекта, поскольку устранение Президента от процесса назначения-увольнения председателя руководства СБУ ведет к потере им функции Верховного главнокомандующего и гаранта Конституции. Я и депутатская группа УНП призываем прекратить образование антиконституционного законодательного поля, выведения деятельности парламента во внеконституционные рамки», – подытожил первый заместитель председателя УНП И. Заец (*Українська народна партія* (<http://old.unp.ua/ua/bodycomments/10550.htm>)).

5 февраля 2013 г. на рассмотрение парламента был подан доработанный законопроект № 2045 «О внесении изменений в Закон Украины “О Службе безопасности Украины”» относительно приведения Закона в соответствии с рекомендациями Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1402 (1999) и 1713 (2005). Он был разработан и первично подан на рассмотрение ВР Украины 18 января 2013 г., в связи с необходимостью внедрения европейских стандартов в работу правоохранительного органа специального назначения, обеспечивающего государственную безопасность Украины. Принятие законопроекта, по мнению авторов, также будет способствовать демилитаризации Службы безопасности Украины, что позволит укрепить конституционные принципы демократического, правового государства в сфере защиты национальных интересов Украины, прав и свобод человека.

---

Поскольку выявление, пресечение и раскрытие коррупционных действий и организованной преступной деятельности относится к компетенции сразу нескольких силовых структур, что влечет за собой неоправданную конкуренцию, распыление ресурсов и усилий, а в конечном итоге – снижение эффективности борьбы с организованной преступностью и коррупцией, возникла необходимость согласования законодательства Украины с рекомендациями Европы. В частности, речь идет о рекомендациях ПАСЕ № 1402 (1999) «Контроль над внутренними службами безопасности в странах-членах Совета Европы» относительно ограничения сферы деятельности служб безопасности национальной защитой и № 1713 (2005) «О демократическом надзоре за положением в сфере безопасности стран-членов» касательно установления отличий в задачах и полномочиях служб безопасности и разведывательных служб, с одной стороны, и правоохранительных органов – с другой.

Законодательство высокоразвитых европейских стран, отмечают авторы законопроекта в пояснительной записке, ограничивает функции правоохранительных органов (полиции) и служб безопасности, четко относя вопросы осуществления борьбы с организованной преступностью и коррупцией к компетенции специальных подразделений органов внутренних дел (полиции).

С целью обеспечения демократического надзора за Службой безопасности, внедрения в ее деятельность передовых международных стандартов и проведения ее демилитаризации, считают парламентарии, необходимо упразднить полномочия спецслужбы по борьбе с коррупцией и организованной преступной деятельностью в сфере управления и экономики. Также из системы СБУ предлагается исключить военные формирования, и предоставить возможность лицам из числа государственных служащих получать назначения на должность заместителя председателя СБУ. При этом сотрудниками-военнослужащими в случае принятия законопроекта будут комплектоваться исключительно военная контрразведка и Анти-террористический центр, что регламентируется тремя новыми

---

статьями, в т. ч. ст. 20-3, в которой дан текст присяги, принимаемой новоиспеченными силовиками: «Вступая на службу в Службу безопасности Украины, присягаю на верность украинскому народу. Обязуюсь строго соблюдать Конституцию и законы Украины, способствовать претворению их в жизнь, укреплять их авторитет, охранять права, свободы и законные интересы граждан, добросовестно выполнять свои обязанности. Если я нарушу эту присягу, то готов нести ответственность в соответствии с законом».

Вместе с упразднением «коррупционных» полномочий СБУ предлагается наделить полномочиями по борьбе с организованной преступностью, поставив ее в ст. 5 Закона в один ряд с органами прокуратуры, таможенными органами, органами пограничной службы, Государственной налоговой и Государственной контрольно-ревизионной службами, органами и учреждениями исполнения наказаний, разведывательным органом Министерства обороны, Службой внешней разведки Украины. При этом СБУ будут предоставлены все права специальных подразделений по борьбе с организованной преступностью ОВД, в т. ч. право на получение информации из автоматизированных информационных и справочных систем и банков данных, создаваемых Верховным Судом Украины, Генеральной прокуратурой Украины, Антимонопольным комитетом Украины, Фондом государственного имущества, министерствами, ведомствами, другими государственными органами Украины.

С целью обеспечения взаимодействия органов прокуратуры, внутренних дел и СБУ в штатных расписаниях центральных аппаратов этих органов предусматриваются должности, в функциональные обязанности которых входит осуществление взаимодействия в вопросах борьбы с организованной преступностью. Отчитываться же за проделанную работу СБУ, как предлагается, будет непосредственно перед Верховной Радой Украины.

В. Чумак, председатель Комитета ВР по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией, прокомментировал происходящее: «Следует отдавать отчет в том, что в компетенцию СБУ входит решение достаточно широкого круга проблем. Сюда необходимо отнести и военно-политичес-

---

кую, и экономическую, и гуманитарную, и экологическую безопасность. Поэтому абсолютно верным является шаг по освобождению СБУ от несвойственных для нее функций. К тому же нужно подчеркнуть ее исключительную компетенцию. Безусловно, посягательства на национальную безопасность, имеющие признаки коррупции, будут рассматриваться СБУ, а вот коррупционные нарушения внутри государства могут рассматриваться другими компетентными органами, на что обращает внимание ПАСЕ в двух предоставленных Украине рекомендациях относительно внедрения в национальную сферу безопасности европейских стандартов. Вторым шагом в реформировании СБУ должна стать демилитаризация структуры, сотрудники которой получают статус государственных служащих, наделенных специальными полномочиями. Таким образом, в системе СБУ военный статус должен быть оставлен только у контрразведки как подразделения, направляющего свою деятельность на ликвидацию внешних угроз Украине, и Антитеррористического центра как подразделения по борьбе с терроризмом (*Судебно-юридическая газета* (<http://sud.ua/newspaper/2013/04/11/48739-sby-bez-korruptsii>)).

Далее вышеуказанный законопроект № 2045 был рассмотрен Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны на заседании 5 июня 2013 г. Вывод, который сделал комитет: «Определение правового статуса субъектов сектора безопасности государства, заданий и их полномочий должно осуществляться не выборочно, а в соответствии с концепцией и государственной программой реформирования сектора безопасности». Члены комитета приняли решение рекомендовать Верховной Раде Украины по результатам рассмотрения законопроекта в первом чтении вернуть законопроект на доработку.

Доработанный и поданный 8 июля 2013 г. законопроект № 2045 также не получил одобрения комитета, который 19 сентября 2013 г. решил рекомендовать Верховной Раде Украины по результатам рассмотрения законопроекта в первом чтении его отклонить (*Официальный веб-портал Верховной Рады Украины* ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45497](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45497))).

---

В июне 2013 г. Конституционная Ассамблея (КА) на закрытом заседании рассмотрела и утвердила предварительный проект Концепции реформирования Основного закона. Документ был опубликован в СМИ и содержит некоторые уступки парламенту и возвращение отдельных норм действовавшего до 2010 г. Основного закона.

В проекте Концепции конституционных изменений чётко прописано, что все эти новшества должны быть приняты не иначе, как согласно разд. 13 Конституции Украины. Это значит, что парламент в любом случае должен 300 голосами «за» принять все наработки КА. Кроме того, на заседании был принят отдельный документ-заявление, что менять Конституцию можно только согласно ей же, а не по закону о референдуме.

Одна из главных новел проекта касается распределения полномочий во властном треугольнике: парламент – Кабинет Министров Украины – Президент Украины. На данный момент Верховная Рада с подачи Президента Украины может назначить лишь состав правительства в целом. На сегодняшний же день предлагается, что парламент сможет назначать и увольнять каждого отдельно взятого министра. Кандидатуры будет подавать Президент, но это даст серьезные дополнительные полномочия народным депутатам. Именно такая система действовала в «оранжевые времена», пока КС не вернул Президенту Украины в 2010 г. «полномочия Л. Кучмы» и Конституцию Украины 1996 г.

Аналогичная ситуация с правом назначения председателя Службы безопасности Украины. На сегодняшний день глава государства назначает и увольняет руководителя службы без участия Верховной Рады, КА же предложила вернуть схему, действующую до 2010 г., – назначение главы СБУ в парламенте с подачи Президента Украины (*Главком (<http://glavcom.ua/articles/12301.html>)*. – 2013. – 26.06).

Еженедельник «2000» в интервью с членом Конституционной Ассамблеи В. Коваленко поставил профессору вопрос о наработанной Комиссией Конституционной Ассамблеи по вопросам правоохранительной деятельности Концепции относительно проблемы определения статуса правоохранительных органов в системе органов исполнительной власти. В частно-

---

сти, на вопрос, удалось ли КА преодолеть чрезмерную милитаризацию силового блока государства, в котором Вооруженные силы насчитывают до 180 тыс. человек, а милиция – больше 300 тыс., В. Коваленко ответил, что «определенные проблемы известны. Путь к их решению в том, чтобы оптимизировать количественные показатели доставшейся в наследство от СССР системы правоохранительных органов, органов госбезопасности, Вооруженных сил и др., порождающей каждый год многие тысячи молодых пенсионеров. И повысить ее эффективность, вывести ее на соответствие международным стандартам. Задача актуальна на протяжении всей истории независимой Украины. Но сегодня она особенно злободневна на фоне наших геополитических и социально-экономических реалий. В Концепции предлагается выделить в системе госорганов исполнительной власти органы охраны правопорядка, в задачи которых входят защита жизни и здоровья, прав и свобод человека, обеспечение его неприкосновенности и безопасности, охрана общественной безопасности, защита интересов общества и государства от противоправных посягательств, противодействие преступности. Положение о путях модернизации правоохранительных органов неоднократно освещалось нами в СМИ с начала этого года в контексте модернизации системы национальной безопасности и обороны, а также охраны правопорядка. Эта многоуровневая система может быть представлена следующими элементами.

1. *Стратегическое звено* – высшее руководство, органы управления и координации в сфере национальной безопасности и обороны, обеспечения правопорядка в государстве, а именно Президент, СНБО Украины, ВР Украины, Кабинет Министров Украины, Министерство обороны Украины, МВД Украины. Их функциональное назначение заключается в стратегическом планировании и программировании, координации и контроле в сфере национальной безопасности и обороны, обеспечения охраны правопорядка в государстве.

2. *Субъекты, уполномоченные непосредственно обеспечивать оборону Украины.* Это прежде всего Вооруженные силы. Другие существующие на сегодня военизированные формирования должны в перспективе либо войти в их состав в



---

качестве самостоятельных объединений (родов) войск, либо отказаться от статуса военизированного формирования, трансформировавшись в центральные органы исполнительной власти с соответствующими функциями и полномочиями.

3. *Спецслужбы* – органы разведки (Служба внешней разведки) и контрразведки (Служба безопасности Украины, Управление государственной охраны), которые подчинены непосредственно Президенту Украины. В свою очередь Управление государственной охраны может быть реформировано в подразделение Службы безопасности Украины, как в РФ, или стать центральным органом исполнительной власти со специальным статусом в составе МВД, как во Франции, или сохранить существующий ныне статус.

4. *Органы охраны правопорядка* (на сегодня – *правоохранительные органы* <sup>2</sup>) в системе органов государственной исполнительной власти:

– милиция (государственная служба полиции), в случае реформирования системы органов внутренних дел и создания соответствующего центрального органа исполнительной власти с дифференцированными полицейскими функциями (уголовная полиция, полиция общественной безопасности, финансовая, транспортная, специальная полиция и др.), которые будут находиться в сфере управления и координации МВД;

– Государственная пограничная служба в сфере управления и координации МВД;

– Государственная служба внутреннего правопорядка или Национальная гвардия (на сегодня – Внутренние войска МВД), наделенная функциями специализированной охраны внутреннего правопорядка и охраны стратегических объектов на территории страны, находящаяся в сфере управления и координации МВД;

---

<sup>2</sup> Термин «правоохранительный орган» не имеет однозначной трактовки в юридической науке и действующем законодательстве как Украины, так и других постсоветских республик. К тому же по основным задачам практически все органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также институты гражданского общества следует отнести к правоохранительным органам. Потому КА пришла к выводу о целесообразности закрепить в Основном законе категорию «орган охраны правопорядка».

---

Государственная спасательная служба, которая в 2012 г. была лишена статуса министерства и перешла в сферу управления и координации Министерства обороны, что было обусловлено наличием в ней признаков военизированного формирования. Но по своим задачам и сфере деятельности она может быть со временем реформирована и в центральный орган исполнительной власти в сфере управления и координации МВД» *(Конституційна Асамблея (http://cau.in.ua/ua/news/id/modernizacija-konstitucii-ukrainy-nakanune-vilnjusskogo-sammita-realii-i-perspektivy-791. – 2013. – 21.10).*

Как видим, в начатых реформах СБУ Украины акцент делается на «демилитаризацию спецслужбы». Однако демилитаризация должна состоять не только в прекращении комплектования СБУ Украины аттестованными работниками, а и в изменениях определения задач органа. В настоящий момент, согласно ст. 17 Конституции Украины, обеспечение государственной безопасности Украины возлагается на соответствующие военные формирования и правоохранительные органы государства, организация и порядок деятельности которых определяются законом. Таким образом, совершенно ясно, что необходимо или изменить задания СБУ таким образом, чтобы выполнение этих заданий не требовало использования военных формирований, или оставить соответствующие формирования в системе СБУ Украины.

Актуальность темы и направление реформирования специальной службы на данный момент можно обозначить словами члена Конституционной Ассамблеи, профессора В. Коваленко: «Конституционно-правовой статус военизированного формирования в реалиях сегодняшнего дня целесообразно сохранить исключительно за Вооруженными силами. Органы охраны правопорядка и спецслужбы (возможно, за исключением Службы внешней разведки) не должны приобретать статус военизированного формирования и комплектоваться из числа военнослужащих, поскольку ч. 4 ст. 17 Конституции прямо запрещает использование Вооруженных сил и иных военизированных формирований для ограничения прав и свобод человека. Органы же охраны правопорядка и органы

---

госбезопасности для выполнения стоящих перед ними функций и задач наделены полномочиями ограничивать права и свободы человека в установленном законом порядке»

*(Конституційна Асамблея (<http://cau.in.ua/ua/news/id/modernizacija-konstitucii-ukrainy-nakanune-vilnjusskogo-sammita-realii-i-perspektivu-791>). – 2013. – 21.10).*

Очевидно, что реформирование спецслужб – всегда болезненный процесс для государства, общества и самих сотрудников. Особенно это касается изменения конституционно-правового и административно-правового статуса органов. В этой связи необходимо дальнейшее исследование положительного зарубежного опыта для принятия научно-обоснованных решений в области обеспечения национальной безопасности.

## **ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

**Україну хочуть перекроїти.** Експерти і політики вважають, що система адміністративно-територіального устрою, яка дісталася нам з часів СРСР, дуже застаріла: на їхню думку занадто багато ланок між центром і селом, а значить – багато чиновників і бюрократії.

Але от у тому, як саме треба міняти карту країни, єдиної думки немає. Наприклад, ще навесні регіонал Леонід Гриневецький стверджував, що концепція територіальної реформи від Президента України передбачає ліквідацію областей та поділ країни на 8 регіонів. Втім, в Адміністрації президента запевнили, що ліквідувати систему областей не будуть, а реформа покликана лише посилити владу в регіонах.

А в жовтні у Верховній Раді був зареєстрований черговий законопроект про територіальний перерозділ. Його автор, позафракційний депутат В'ячеслав Кутувий, пропонував залишити в Україні лише 19 областей замість 24 (ліквідувавши Київську, Львівську, Кіровоградську, Івано-Франківську та Луганську, але залишивши Київ містом з особливим стату-

---

сом). Правда, днями Кутовий переписав свій законопроект: він вирішив все ж залишити усі 24 області, але прописати можливість їх злиття та об'єднання у разі фінансово-економічної необхідності, а обґрунтування об'єднання пропонується прописати окремими законами.

Законопроект Кутового ще до його коригування зазнав критики. Так, у ПР запевнили, що реформу проводитимуть, але ідею Кутового не підтримують. «Адміністративна реформа потрібна: необхідно посилити владу в регіонах, дати реальну управлінську владу на місця, – сказав нам заступник голови фракції ПР Михайло Чечетов. – Але вона буде реалізована в контексті прийняття нової редакції Конституції, яку розробляє Конституційна Асамблея під головуванням Леоніда Кравчука. Реформа буде, зокрема територіальна та адміністративна, але її одразу пропишуть у проекті Основного Закону». «Поєднати Конституційну і Адміністративно-територіальну реформу було б логічно, – вважає політолог Володимир Фесенко. – Щоправда, особливо революційних зрушень щодо проекту Конституції поки не передбачається» (*Високий замок* (<http://www.wz.lviv.ua/news/45135>). – 2013. – 4.11).

\*\*\*

**Новая редакция закона «О прокуратуре» и изменения в Конституцию Украины относительно усиления независимости судей защитят бизнес от незаконных судебных решений и давления правоохранителей.** Об этом заявил Президент Украины В. Янукович в ходе заседания совета отечественных и иностранных инвесторов.

«Большое внимание мы уделяем созданию эффективного механизма защиты прав собственности. Это одно из главных направлений реформирования системы правоохранительных органов и судоустройства. Новая редакция закона “О прокуратуре” и изменения в Конституцию, которые усилят независимость судей от политического влияния, прошли экспертизу и получили положительную оценку Венецианской комиссии. Благодаря этим изменениям бизнес будет защищен от незаконных судебных решений и нелегального давления правоохранителей», – заявил В. Янукович.

---

Вместе с этим, Президент отметил, что в ближайшее время планируется установить надежные законодательные барьеры для предотвращения конфликта интересов для чиновников и повысить ответственность за нарушение законодательства по вопросам предоставления административных услуг.

«Хочу еще раз подчеркнуть, я буду принимать жесткие решения в отношении чиновников независимо от их политической окраски, которые злоупотребляли полномочиями и властью в личных интересах», – добавил В. Янукович (*Минфин* (<http://minfin.com.ua/2013/11/05/831574/>). – 2013. – 5.11).

\*\*\*

**Необхідно залучати громадські до формування і реалізації державної і регіональної політики, а це означає, що потрібні люди з активною громадянською позицією.**

Так сказав голова Харківської ОДА М. Добкін на зустрічі з членами правління Громадської ради при ХОДА у форматі «Чай з губернатором», повідомляє кореспондент Укрінформу.

«У Європі давно звикли до активного громадянського суспільства, якого поки що не вистачає Україні. Зараз влада і громадські організації спільно вирішують питання побудови вільної правової держави, де кожна людина, незалежно від її походження і статусу, почувала б себе невід’ємною частиною сильної держави і сильного суспільства – такого суспільства, яке зможе через громадські інститути контролювати владу і керувати територіями», – зазначив М. Добкін.

За його словами, у новому проекті Конституції, який розробляє Конституційна Асамблея, вже підійшли до того, що треба спиратися на громади і не обмежувати їх ні в економічному, ні в географічному плані.

«Сама громада повинна формувати устрій життя і вибирати, які саме делеговані державою повноваження вона здатна виконати. Останні повноваження виконає районна, міська або обласна влада. Цей шлях найбільш правильний, але для цього громада повинна мати певні знання і активну громадянську позицію», – підкреслив М. Добкін.

За його словами, як досвід при ХОДА планується створити Експертну раду для проведення громадської експертизи доку-

---

ментів, прийнятих від імені виконавчих органів влади або безпосередньо за підписом губернатора.

«У разі створення Експертної ради має бути розроблено певний критерій відбору документів для громадської експертизи, причому строки її проведення мають бути суворо регламентовані», – сказав М. Добкін.

На його думку, членами Експертної ради повинні стати чесні і порядні люди, що мають достатні знання і життєвий досвід.

«Ім буде делеговано повноваження з боку громадських організацій на проведення експертних оцінок від імені усієї Громадської ради», – додав він (*Українформ* ([http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dobkin\\_potribni\\_lyudi\\_z\\_aktivnoyu\\_gromady\\_anskoyu\\_pozitsie\\_yu\\_yaki\\_zmogut\\_kontrolyuvati\\_vladu\\_1881398](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/dobkin_potribni_lyudi_z_aktivnoyu_gromady_anskoyu_pozitsie_yu_yaki_zmogut_kontrolyuvati_vladu_1881398)). – 2013. – 8.11).

\*\*\*

Голова Політради ВО «Батьківщина» та фракції «Батьківщина» А. Яценюк з парламентської трибуни запропонував спікеру В. Рибаку зустрітися з Президентом В. Януковичем «як суб'єктом законодавчої ініціативи з питань внесення змін до Конституції» з метою термінової розробки спільного узгодженого законопроекту змін до Конституції щодо судової системи. Про це УНН повідомили в прес-службі «Батьківщини».

Він звернувся до В. Рибак з вимогою відкласти голосування за законопроект.

«Ми не маємо права допустити приватизації судової системи України. Відповідальність судді, робота його на Україну, відповідно до Конституції – це наша вимога», – наголосив А. Яценюк.

Він запропонував взяти за основу президентський проект закону з обов'язковим внесенням до нього правок, запропонованих опозицією (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1259152-opozitsiya-vimagaye-vidklasti-zmini-do-konstitutsiyi-schodo-sudovoyi-sistemi>). – 2013. – 10.11).

**Запланированное украинской властью подписание Соглашения об ассоциации с ЕС в Вильнюсе обернется духовной и экономической экспансией, посягнет на суверенитет Украины и приведет к деиндустриализации страны.** Об этом идет речь в статье лидера Общественного движения «Украинский выбор» В. Медведчук, опубликованной изданием «Комсомольская правда в Украине».

В. Медведчук отметил, что политики разных направлений долгое время убеждали граждан в том, что европейская интеграция – единственный правильный выбор для Украины, выбор безальтернативный. Именно поэтому «Украинский выбор» начал дискуссию о выборе вектора внешнеэкономической интеграции: «На круглых столах и международных конференциях при участии ведущих экономистов, правоведов, руководителей промышленных и сельскохозяйственных предприятий, ученых, экспертов мы обсуждали как риски и угрозы, так и экономические выгоды и преференции того или иного геополитического выбора, – рассказал лидер «Украинского выбора». – Мы потребовали от политиков и чиновников не голословных эмоциональных заявлений (мол, Украина делает цивилизационный выбор), а объективных и подтвержденных экономическими расчетами выкладок».

Кроме того, эксперты центра «Правова держава» всесторонне изучили текст Соглашения об ассоциации и подготовили Правовое заключение по вопросу его соответствия Конституции Украины, напомнил В. Медведчук. «Как оказалось, подписание Соглашения об ассоциации с ЕС и Зоне свободной торговли (заметьте, только подписание) нарушает девять статей Основного Закона (в том числе три статьи первого раздела), – утверждает лидер «Украинского выбора». – Кроме того, положения Соглашения об ассоциации с ЕС противоречат статье 13 Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной, который был подписан в 1997 году и ратифицирован Верховной Радой, и Договору о формировании Единого экономического пространства, ратифицированному Законом в 2004 году».

---

Т. о, підытожывае лідер «Українського вибору», чтобы підписання Соглашения было законным, Верховная Рада двумя третями голосов должна поддержать требуемые изменения в Конституцию, а также назначить конституционный референдум, на котором предлагаемые изменения одобряют граждане Украины. «Совершенно очевидно, что соблюсти законную процедуру до ноябрьского саммита мы не успеваем. Это означает, что подписание Соглашения будет антиконституционным и может быть денонсировано в любой момент», – заявил В. Медведчук (*Газета* ([http://gazeta.ua/ru/articles/politics/\\_medvedchuk-ukrainskaya-vlast-ne-mozhet-i-ne-dolzha-podpisyvat-mezhdunarodnye-do/525655](http://gazeta.ua/ru/articles/politics/_medvedchuk-ukrainskaya-vlast-ne-mozhet-i-ne-dolzha-podpisyvat-mezhdunarodnye-do/525655))>*Gazeta.ua*</a>). – 2013. – 12.11).

\*\*\*

**14-15 листопада у Києві відбувся семінар на тему «Участь громадян у процесі розробки та ухвалення владних рішень: шлях України до європейських стандартів», організований Лабораторією законодавчих ініціатив, Українською школою політичних студій та Радою Європи за підтримки Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи та Форуму громадянського суспільства Східного Партнерства. Учасниками семінару стали голови громадських рад при центральних виконавчих органах та місцевих органах влади, представники міністерських департаментів, що співпрацюють з громадськістю, члени Національної платформи Східного Партнерства та випускники Української школи політичних студій.**

В рамках семінару також відбулась зустріч представників Національних платформ Східного Партнерства України, Молдови, Азербайджану, Вірменії, Голови першої робочої групи («Демократія, права людини, належне управління та стабільність»), Віце-президенту Комітету з демократії, соціальної згуртованості та глобальних викликів Конференції Міжнародних НУО Ради Європи та Голови Відділу громадянського суспільства Ради Європи. Під час зустрічі було сформовано робочу групу для пошуку шляхів зближення Форуму громадянського суспільства та Ради Європи.



---

В програмі семінару в якості доповідачів взяли участь І. Когут, Директор Української школи політичних студій, Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив, В. Джон-Миколаєвські, Віце-президент Комітету з демократії, соціальної згуртованості та глобальних викликів, Конференції Міжнародних НУО Ради Європи, В. Рістовські, Голова Представництва Ради Європи в Україні, О. Сушко, Координатор Української національної платформи Східного Партнерства, Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, В. Кулик, Раступник Керівника Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України, І. Бекешкіна, Директор фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, Ю. Тищенко, Голова Ради, Керівник Програми підтримки демократичних процесів, Український незалежний центр політичних досліджень, А. Вармолбіда, Асоціація Агентств місцевої демократії, Г. Форбічі, Директор, Центр інформування, співпраці та розвитку НУО, Дж. Ловітт, Виконавчий директор, Громадське об'єднання відкритого суспільства, К. Смаглій, Національний консультант, Європейський ендаумент за демократію, Л. Літра, Науковий співробітник Інституту світової політики (Київ), асоційований експерт Інституту розвитку та соціальних ініціатив «Viitorul» (Кишинів), Д. Шульга, Старший менеджер Європейської програми, Міжнародний Фонд «Відродження», Л. Мудрак, Заступник голови Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Член Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства, Н. Окша, Заступник директора Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів, завідувача відділом комунікацій з громадськістю, В. Богатир, Член Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства, Заступник Міністра юстиції 2007-2011 рр., І. Лукеря, Експерт, Український незалежний центр політичних досліджень, В. Лях, Виконавчий директор, Фонд «Східна Європа», В. Чумак, Народний депутат України, Голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Ю. Ясенчук, Заступ-

---

ник Керівника Апарату Верховної Ради України, Г. Гопко, Адвокаційний координатор Коаліції «За вільну від тютюнового диму Україну», Член спільноти Global Shapers (ініціатива ВЕФ), Е. Рахімкулов, Експерт Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні», М. Пітцик, Виконавчий директор Асоціації міст України, О. Хоруженко, Депутат Сумської міської ради, В. Купрій, Виконавчий директор благодійного фонду «Творчий центр ТЦК», координатор робочої групи української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, О. Заславський, Експерт, Відділ політико-правового аналізу, Лабораторія законодавчих ініціатив, Ю. Гюцков, Голова Відділу громадянського суспільства, Генеральний директорат демократії, Рада Європи, А. Селіванов, Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України (*Докладніше див. Додаток*)

#### **Додаток**

У сесії «Український шлях до демократії участі» багато уваги було приділено діяльності Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Зокрема, Віталій КУЛИК розповів про здобутки та плани роботи Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Доповідач пояснив, що рада обрала шлях ухвалення типових видових законів по кожному суб'єкту громадського сектора: громадські об'єднання, благодійні організації, ОСН тощо. Наступним кроком стане регулюванням відносин між цими акторами та державою і бізнесом. Також пан Кулик поділився амбітними планами широкого провадження цифрових комунікаційних технологій при наданні публічних послуг органами влади та місцевого самоврядування, а також при безпосередній співпраці зазначених інститутів з громадським сектором.

У своєму виступі І. Бекешкіна розповіла про результати соціологічних опитувань, проведених фондом, щодо виявлення ставлення громадян до громадських організацій. Невтішними виглядають показники щодо обізнаності громадян з діяльністю НУО: лише 30% громадян знають про громадські організації, які діють в їхніх містах чи селах (70% не знають). Також на думку переважної більшості громадян НУО не справляють відчутного впливу на процес прийняття державних рішень. Такі показники промовисто свідчать про необхідність організацій громадянського суспільства покращити свою роботу щодо висвітлення власної діяльності: звітувати в першу чергу перед громадянами, а не перед донорськими структурами.

---

Під час виступу Ю. Тищенко розставила основні акценти в тенденціях розвитку громадського сектору та співпраці останнього з органами влади. Вона зазначила, що хоча ряд міжнародних організацій досить позитивно оцінює взаємини влади та ГС в Україні і говорять про демократичний розвиток, але й відзначаються певні виклики, що існують в сфері, яка стосується взаємин НУО з інститутами влади. І в першу чергу йдеться не про проблемне правове регулювання (згідно з доповіддю CIVICOS Enabling Environment Index 2013 в Україні створено найбільш сприятливе правове середовище для розвитку громадянського суспільства серед усіх країн СНД), а про комплексні проблеми політичного і культурного характеру, що виливається у формальність та односторонність комунікації влади з громадським сектором.

Під час панельної дискусії «Європейські принципи та стандарти участі громадян в розробці та ухваленні політичних рішень» були озвучені основні принципи участі громадян Ради Європи – участь, довіра, підзвітність, незалежність. Зокрема, проблеми підзвітності висвітлила К. Смаглій, яка звернула увагу на недоліки існуючої системи грантонадання обмеженому колу громадських організацій, які, в першу чергу, підзвітні донорським організаціям, а не громадянському суспільству. А. Вармолбіда, Г. Форбічі, Дж. Ловітт та Л. Літра розповіли про принципи та стандарти участі громадян в процесах прийняття політичних рішень в Європі.

Діалог неурядових організацій з виконавчою владою було обговорено на сесії «Співпраця НУО та виконавчої влади: виклики постанови 996». Доповідачі продовжили тему Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Л. Мудрак, що є її членом, вказала на ефективність ради, наголошуючи на тому, що ініціатива створення ради виходила від держави. В. Богатир розповів про ті проблеми, з якими стикаються і органи центральної влади, і дієві НУО у роботі Громадських рад при центральних органах виконавчої влади. Основною проблемою є низька якість та неналежна вмотивованість представників тих неурядових організацій, які у більшості своїй потрапляють до ГР. Часто керівництво громадських рад використовує своє положення для вирішення приватних інтересів, а не для організації дієвого діалогу громадськості з владою.

Про наявні проблеми у співпраці влади та громадськості на місцевому рівні за результатами проведеного дослідження доповів І. Лукеря. Так, він наголосив на формальному ставленні багатьох органів місцевої влади до виконання вимог Постанови 996. При спробі встановити, які з форм участі громадськості використовуються в містах обласного значення, виявилось, що ця інформація часто не фіксується самими органами влади, а отже зібрати реальну картину з використання тих чи інших механізмів, передбачених законодавством та місцевими регуляторними актами фактично неможливо. Він також наголосив на потребі працювати в першу чергу не з юридичними нормами (які так чи інакше виконуються лише формально), а з якістю учасників діалогу влади і громадськості.

---

Другий день семінару розпочався сесією «Як НУО можуть ефективно співпрацювати з парламентом». Г. Гопко розповіла про свій досвід адвокування кампанії «За вільну від тютюнового диму Україну», а також розповіла про перспективи добудови лікарні Охматдиту. В. Чумак поділився успіхами в роботі Громадської експертної ради при Комітеті з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Ю. Ясенчук доповідав про результати запровадження громадських рад при різних органах влади.

Обговорюючи Європейські принципи та стандарти участі громадян в розробці та ухваленні політичних рішень А. Вармолбіда зробила надзвичайно важливий екскурс у європейський контекст проблемних питань взаємодії влади та громадськості на місцевому рівні. Вона показала, що учасницька демократія не є цінністю в собі (чергова європейська цінність чи стандарт, який неодмінно треба запровадити в Україні задля вирішення усіх проблем), а що це є зваженою відповіддю на проблеми, які у великій мірі стосуються і України. Були окреслені і проблемні моменти в рамках самого підходу учасницької демократії: 1) необхідний об'єм врахування результатів консультацій з громадськістю; 2) проблема поділу спільної відповідальності неурядових структур та владних інституцій за ухвалені рішення; 3) питання репрезентативності під час врахування думки інститутів громадянського суспільства.

У своєму виступі М. Пітцик зазначив основні позиції вітчизняного виміру співпраці влади і громадськості як з точки зору європейських практик, так і національного законодавства. Крім того, він поділився досвідом Асоціації міст України з встановлення дієвого діалогу з виконавчою і законодавчою гілками влади заради врахування позиції громадських експертів, а також закликав усіх учасників семінару до співпраці.

О. Хоруженко, Депутат Сумської міської ради, поділився власним досвідом впровадження громадської ініціативи. Йдеться про прийняте Сумською міською радою використання прапора Європейського союзу під час офіційних заходів та державних свят поряд з Державним прапором України в місті Суми. Хоча ця ідея від самого початку здавалася нездійсненною, а рівень співпраці влади і громадськості в регіоні через формальні канали є дуже низьким, ініціаторам вдалося переконати міську владу і схилити більшість на свій бік. Після цього аналогічне рішення було ухвалено ще у ряді українських міст: Волочиськ, Івано-Франківськ, Кобеляки, Коряківка, Кременчук, Львів, Луцьк, Мена, Мостиськ, Острог, Рівне, Сарни, Суми, Тростянець, Чернігів. Звичайно, це не можна назвати успішним досвідом співпраці влади та громадськості заради кращого життя громади. Однак реалізація цієї ініціативи має величезне символічне значення, як приклад можливості співпраці усупереч недосконалому законодавству та неприхильному ставленню багатьох представників місцевої влади.

Завершуючи сесією «Українські перспективи демократії участі. Регіональний та місцевий рівні» Володимир КУПРІЙ окреслив основні проблемні моменти національного законодавства та регулювання на місцях тих чи інших форм взаємодії влади та громадськості. Доповідач

---

фактично підвів підсумок усього семінару, зазначивши, що коректне правове регулювання як таке не є запорукою ефективної взаємодії. Ключовим аспектом в діалозі між владою на будь-якому рівні і інститутами громадянського суспільства є спроможність і мотивація дослухатися і сприймати одне одного як партнерів, від ефективної взаємодії яких залежить добробут пересічних громадян.

Заключну частину семінару було присвячено висновкам, які зробили І. Когут та Ю. Гюцков. А. Селіванов також прокоментував можливості конституційного розвитку учасницької демократії (*УНЦПД* (<http://www.ucipr.kiev.ua/publications/seminar-uchast-gromadian-u-protse-si-rozrobki-ta-ukhvalennia-vladnikh-rishen-shliakh-ukraiini-doevropeiskikh-standartiv-kiiiv-14-15112013-r>). – 2013. – 15.11).

\*\*\*

**22 ноября 2013 г., в Запорожье по инициативе Общественного движения «Украинский выбор» начала работу научно-практическая конференция «Конституционное право каждого руководит государственными делами и распоряжаться народной собственностью: мифы и реальность».**

Во время конференции с докладами выступили В. Нимченко, заместитель председателя Всеукраинского общественного движения «Украинский выбор», заместитель председателя Конституционного Суда Украины первого созыва, заслуженный юрист Украины, кандидат юридических наук, профессор (доклад «Конституционные основы народовластия в Украине. Проблемы теории и практики»); А. Селиванов, доктор юридических наук, академик Национальной академии правовых наук Украины, профессор кафедры конституционного права Украины национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», постоянный представитель Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины, председатель комиссии по вопросам народовластия Конституционной ассамблеи (доклад «Нововведения привлечения граждан в управление государственными делами в связи с модернизацией Конституции Украины»); В. Живага, председатель Земельного союза защиты селян «Доля», депутат Луганской областной рады, руководитель Луганской инициативной группы Общественного движения «Украинский выбор» (доклад «Земля и воля – воля и земля»), Е. Дан-

---

чук, председатель Общественного совета при Днепропетровском городском совете (доклад «Роль общественности в разбудову государства»).

Обсудить проблемы демократии прямого действия в Украине пришли также юристы, ученые, журналисты, лидеры общественных организаций и движений Запорожского региона, представители исполнительной власти.

Открывая работу конференции, В. Нимченко рассказал о преимуществах федеративной системы территориальной организации государства, почему Украине необходима федерализация и напомнил о разрабатываемой юристами Движения концепции формирования федеративной системы территориального устройства Украины. Кроме того, он рассказал о деятельности Движения по инициированию всенародного референдума. «Движение «Украинский выбор» в 24 городах проводил мероприятия и собрания по вопросу референдума, который позволил бы народу участвовать в принятии решения государственного уровня. Нельзя игнорировать Конституцию, в которой прямо сказано, что единственным источником власти в Украине есть народ. И вот правительством вчера было принято решение, о необходимости которого «Украинский выбор» говорил все это время, – наконец-то приостановлено подписание Соглашения об ассоциации с ЕС», – заявил В. Нимченко.

Участники конференции продолжают обсуждение реализации конституционных прав граждан Украины, прав собственности, участия населения страны в государственных делах, распоряжения народной собственностью и других актуальных вопросов народовластия *(Украинский выбор ([http://vybor.ua/news/ukrainskiy\\_vybor\\_v\\_zaporoje\\_provodit\\_ko\\_nferenciyu\\_po\\_problemam\\_realizacii\\_narodovlastiya\\_v\\_ukrain\\_e.html](http://vybor.ua/news/ukrainskiy_vybor_v_zaporoje_provodit_ko_nferenciyu_po_problemam_realizacii_narodovlastiya_v_ukrain_e.html)). – 2013. – 22.11)*.

---

## **ЕКСПЕРТНА ДУМКА**

**Г. Маляр, кримінолог, кандидат юридичних наук**

### **Гарантії незалежності суддів по-українськи (нариси до законопроекту)**

Більшість запропонованих до Конституції змін щодо гарантій незалежності суддів носить уточнюючий чи технічний (читайте: косметичний) характер. Суттєвою зміною є лише одна – призначення на посаду та можливість звільнення з посади суддів одноосібно президентом.

Одразу хочу розвіяти ілюзію, щодо абсолютної незалежності суддів та абсолютної справедливості судових рішень. Це дві ідеальні категорії, до яких варто прагнути, але яких практично неможливо досягти. Суддю завжди хтось призначає (обирає), хтось має право звільнити з посади – і це вже певною мірою залежність. Справедливість рішень також має певну умовність, адже поняття справедливості – оціночне і суб'єктивне. Приміром, одна із сторін процесу завжди вважає рішення несправедливим, бо воно винесено не на її користь. Щодо справедливого вироку у кримінальних справах: відносно визначені санкції (наприклад, від 10 до 15 років позбавлення волі), з одного боку, дозволяють суду максимально індивідуалізувати та призначити справедливе покарання, а з іншого боку – навпаки можуть перешкоджати тій-таки справедливості. Адже суддя, оцінюючи докази та приймаючи процесуальне рішення, спирається на власне внутрішнє переконання. Наприклад, коли співвідносить усі доведені факти справи і призначає покарання у вигляді саме 11-ти років, а не 12-ти, 13-ти чи 14-ти (адже санкція дозволяє варіанти).

Тому варто розуміти, що у справедливого правосуддя є дві умови: належне законодавство, що регламентує діяльність суду, та особа самого судді. Недаремно в багатьох країнах існує віковий ценз для кандидатів у судді, має значення особиста професійна репутація судді, береться до уваги довіра людей до судді.

---

Звісно, лише лінивий не писав і не говорив про упередженість та корумпованість вітчизняних суддів, про тотальну втрату довіри до них з боку населення. Зрозуміло, що з цим не можна миритися, ситуацію потрібно змінювати. Нарешті, підписання Договору про асоціацію з ЄС, що мусить відбутись у листопаді, примусило владу хоч щось робити у цьому напрямку. Тривалий процес узгодження змін до вітчизняного законодавства з Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) нагадує нехитру стратемию – програти у меншому, аби виграти у великому. Влада під тиском ЄС та Венеціанської комісії потрохи здає свої укріплення, очевидно, заради якоїсь більш значущої для себе мети. Наприклад, за новим законом «Про прокуратуру» будуть обмежені її повноваження. Прокуратура не зможе направляти приписи та вимагати вчинення тих чи інших дій від приватної фізичної чи юридичної особи поза кримінальним провадженням. Варто оцінити такий крок влади, адже здаються повноваження не однієї людини, а цілої системи, яку за інерцією ще з часів Вишинського А.Я.(1935–1939 прокурор СРСР) використовували для укріплення та підтримування вірного політичного курсу вищих органів влади.

Але повернемося до незалежності суддів. Я часто пишу і говорю у своїх виступах про різницю у ментальності, яку не хочуть розуміти західні партнери України. Ну, не вийде в них отак просто, запровадивши європейські копії правових норм, влаштувати на наших теренах Європу (читай: подолати корупцію, досягти незалежного правосуддя, покращити інвестиційний клімат тощо). Судіть самі.

Нині суддів уперше призначає на посаду президент терміном на 5 років, потім уже безстроково суддю обирає Верховна Рада (крім суддів Конституційного Суду України). Звільняє суддю з посади орган, який його обрав або призначив, тобто президент упродовж перших 5-ти років перебування на посаді, а потім – Верховна Рада. Венеціанська комісія побоюється, що за таких умов призначення суддів може перетворитися на політичні торги в парламенті, де кожен депутат парламенту, що представляє той чи інший округ, хотів би мати



---

свого власного суддю, тобто є небезпека, що політичні міркування переважатимуть над об'єктивними якостями кандидата.

Через указані побоювання та відповідні рекомендації заплановано зміни до Конституції України щодо процесу обрання та звільнення суддів. Зокрема, суддів за поданням Вищої ради юстиції призначатиме та звільнятиме з посад лише президент. Перший «випробовувальний» термін перебування на посаді судді – 5 років – скасовується. Тож судді стають абсолютно незалежними-залежними від президента. Хіба тут потрібні коментарі? Конституційна асамблея виконала своє завдання, підготувала прекрасний проект змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів. Чи не так?

Крокуємо далі. У підставах для звільнення судді з посади (нагадаю, тепер на це уповноважений лише президент) з'явився новий пункт (ст. 126 КУ) «притягнення його до дисциплінарної відповідальності за вчинення передбаченого законом дисциплінарного правопорушення, несумісного з подальшим перебуванням судді на посаді». Зараз за вчинення дисциплінарного правопорушення судді загрожує лише догана, за новим законодавством, президент зможе звільнити суддю за дисциплінарне правопорушення з посади. Щоби було зрозуміло, які правопорушення судді вважаються дисциплінарними, процитую закон. Відповідно до статті 83 закону України «Про судоустрій і статус суддів», суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності (а після внесення змін до Конституції звільнено з посади) у порядку дисциплінарного провадження з таких підстав:

1) істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані, зокрема, з відмовою у доступі особи до правосуддя з підстав, не передбачених законом, порушення вимог щодо розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності чи підвідомчості, необґрунтоване вжиття заходів забезпечення позову;

2) невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом;

3) порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема порушення правил щодо відводу (самовідводу);

---

4) систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя;

5) розголошення таємниці, що охороняється законом, в тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні;

б) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою і в порядку, що встановлені законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», зазначення в ній свідомо неправдивих відомостей.

З наведених підстав для звільнення президентом судді з посади зрозуміло, що інструментів впливу на «неслухняного» суддю достатньо.

Дивно, що для представників ЄС та Венеціанської комісії одноосібне призначення та звільнення суддів президентом гарантує суддівську незалежність. Адже ця ж таки Венеціанська комісія рекомендувала забрати у президента повноваження щодо утворення (реорганізації та ліквідації) судів та передати ці повноваження Верховній Раді, що і відображено у законопроекті.

Позитивною зміною є збільшення вікового цензу для кандидатів у судді з 25-ти до 30-ти років. Адже суддя мусить не лише гарно знати законодавство та внутрішньо прагнути до поновлення справедливості, а й мати певний життєвий досвід. Також посилюється вимога до попереднього стажу роботи у галузі права з 3-х років до 5-ти. Зрозуміло, що це позитивна зміна, адже вимагається більша професійна обізнаність та досвідченість.

Змінюється вік припинення повноважень судді з 65-ти років до 70-ти. З цього приводу можна сперечатись, адже існує в країні загальний пенсійний вік. По-друге, чи не ускладнять природні вікові зміни роботи судді, адже ця робота досить виснажлива, потребує уважності, витримки тощо. По-третє, таким чином гальмується оновлення суддівського корпусу молоддю, яка також потребує робочих місць. Хоча в умовах низької народжуваності, молоді все одно меншає, а комусь треба працювати, тож, можливо, цим і керувались автори законопроекту.

---

Внаслідок змін до Конституції України зникає п'ятирічний термін призначення генерального прокурора. Оцінити критично такі зміни складно, оскільки з 1991 року щонайменше 14 разів змінювався генеральний прокурор, тобто жоден прокурор не пробув на цій посаді п'ять років – що вже говорити про більший термін.

Тож, більшість запропонованих до Конституції змін щодо гарантій незалежності суддів носять уточнюючий чи технічний (читай: косметичний) характер. Суттєвою зміною є лише одна – призначення на посаду та можливість звільнення з посади суддів одноосібно президентом. Якщо представників ЄС влаштовує такий законопроект, то дивна якась у них уява про незалежність суддів. А може, вони не встояли перед проявами нашої гостинності? (*TBi* ([http://blogs.tvi.ua/2013/11/05/haran-tiyi\\_nezalezhnosti\\_suddiv\\_po\\_ukrayinsky\\_narysy\\_do\\_zakonoproektu](http://blogs.tvi.ua/2013/11/05/haran-tiyi_nezalezhnosti_suddiv_po_ukrayinsky_narysy_do_zakonoproektu)). – 2013. – 5.11).

**М. Сірий**, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені Корецького НАН України, адвокат

## **Актуально про помилування**

Із часу проголошення державної незалежності питання помилування перебувало «в тіні» українського суспільства. Його широко та публічно не обговорювали політики, політологи й правники. ...

... Специфічність та закритість цієї теми від ока громадськості обумовили дивну обставину – усі чотири українських президента не лише милували, але й у неконституційний спосіб регулювали порядок помилування шляхом затвердження указами відповідних Положень про помилування. При цьому, кожен наступний президент на початку власної каденції вважав за необхідне затвердити саме своє зазначене Положення.

Неконституційність такого «закономотворення» полягає в тому, що Конституція наділяє главу держави повноваженням здійснювати помилування у формі видання указів індивіду-

---

ального характеру, тобто щодо конкретних персоналій – але не наділяє повноваженням нормативно регулювати порядок здійснення помилування.

Як же сталося таке непорозуміння?

На диво просто. До 1991 року, відповідно до Конституції УРСР 1978 року, президія ВР УРСР як колегіальний квазізаконодавчий орган була одночасно наділена повноваженнями й здійснювати помилування, і нормативно регулювати порядок помилування. При запровадженні в Україні інституту президента не було достатньої конкретизації його повноважень.

В умовах функціональної невизначеності Кравчук, по аналогії із президією ВР УРСР, «визначив для себе» не лише повноваження зі здійснення помилування, як і має бути в демократичній державі, але також і повноваження нормативно регулювати порядок помилування, що прямо під новорічні свята було закріплено указом президента.

І вже далі, оці повноваження врегульовувати процедуру помилування, не дивлячись на їх неконституційний характер, «переходили» до кожного наступного президента.

Ними користується вже четвертий президент України.

З юридичної точки зору положення про застосування помилування, яке затверджується указом президента, є нікчемним юридичним актом.

Щонайшвидше має бути прийнята інша форма регулювання роботи комісії про помилування. У положенні про цю комісію можуть бути лише рекомендаційні норми, і жодної норми загальнообов'язкового характеру. Згідно з 102-ю статтею Конституції президент є гарантом прав і свобод людини й громадянина, і із цієї точки зору він також не має права звужувати своє конституційне повноваження щодо помилування.

Нині в українському суспільному дискурсі інститут помилування найчастіше асоціюється лише із кримінальним законом, що не зовсім вірно.

За своєю природою та основним значенням помилування більшою мірою є політичним та конституційно-правовим інструментом. Так, за тривалу історію людської цивілізації помилування певних осіб багато разів виступало засобом

---

досягнення міждержавного або внутрідержавного компромісу. Воно доволі часто було умовою припинення військових конфліктів, налагодження дипломатичних відносин між країнами або ж досягнення єдності народів та замирення ворогуючих політичних сил.

Помилування, окрім іншого, застосовується в якості інструмента досягнення соціальної справедливості.

Зокрема, у світовій практиці формальна юридична справедливість нерідко не співпадає із соціальною справедливістю. Якщо виникають такі випадки, коли суд, з огляду на вимогу закону, зобов'язаний прийняти рішення про покарання, але воно не узгоджується з розумінням соціальної справедливості, тоді виходом із зазначеного конфлікту може бути помилування.

Таким чином, звужування інституту помилування до суто кримінального є помилковою й доволі шкідливою справою.

Категорично не припустимо шукати сутність помилування в тексті неконституційне затвердженого положення й закрити очі на багатовікову національну та світову практику його утвердження. Звужування суті помилування є нічим іншим як формою обмеження одного із суверенних прав держави.

Слід завжди пам'ятати, що право помилування – це право суверенної держави, у свою чергу, несуверенне утворення ніколи не наділяється таким правом у повному обсязі.

Яскравим прикладом цьому може слугувати порівняння того, як інститут помилування був закріплений у радянські часи на рівні окремої республіки й Союзу в цілому. Так, Конституція Радянської України 1978 року уповноважувала президію ВР здійснювати помилування лише осіб, засуджених судами України, водночас Конституція Радянського Союзу 1977 року наділяла найвищий законодавчий орган Союзу нічим не обмеженим правом здійснювати помилування.

Тобто, республіка мала право помилування лише в межах дії кримінально закону, а загальносоюзна держава користувалась інструментом помилування в найширшому обсязі, включаючи й політичну складову цього конституційного інструмента.

Нині інститут помилування закріплено в Конституції України як нічим формально не обмежене право президента

---

здійснювати помилування. Це – найширша формула, яка зустрічається у світовій практиці.

У ряді країн Європи помилування на конституційному рівні обмежується законом, наприклад, у 62-й статті Конституції Іспанії зазначається, що король здійснює право помилування у відповідності із законом. Також Конституція Латвійської Республіки передбачає, що обсяг і порядок застосування президентом права помилування визначається спеціальним законом, ст. 45.

Чимало країн обмежують право помилування спеціальними процедурами, пов'язаними із притягненням до відповідальності вищих посадових осіб.

Зокрема, президент США має право надавати помилування за злочини, скоєні проти Сполучених Штатів, за винятком засудження шляхом імпічменту, другий розділ 2-ї статті Конституції США. Подібні норми також містять конституції Польщі, Греції, Ісландії, Норвегії, Ліхтенштейну тощо.

Якщо на конституційному рівні повноваження глави держави на здійснення помилування не передбачає спеціальних обмежень, то за сталою конституційною практикою вважається, що це право має широкий діапазон дії.

Одні країни, як, наприклад, Швеція, Австрія, Ісландія, Ліхтенштейн, Чехія, деталізують у тексті Основного закону країни зміст помилування. Зокрема, згідно з 65-ю статтею Конституції Австрії, федеральному президенту належить право в окремих випадках помилування осіб, засуджених вироком суду, що набув чинності, пом'якшення й заміни призначених судами покарань, пом'якшення правових наслідків і погашення судимості в порядку помилування, нарешті, припинення кримінального провадження по відношенню до осіб, які переслідуються в офіційному порядку за кримінально карані діяння.

Інші країни – Франція, Італія, Литва, Угорщина, у тому числі Україна, – мають лаконічну та ємку формулу повноваження президента на здійснення помилування, яка в силу відсутності конституційних обмежень завжди трактується широко, включаючи не лише право пом'якшувати покарання та

---

його правові наслідки, але також і право припинення кримінального переслідування на досудових стадіях.

Яскравим підтвердженням останньої тези є широко відомий історичний приклад помилування екс-президента США Ричарда Ніксона після «Вотергейтського» скандалу 1972–1974 р. із приводу політичного підслуховування.

Ніксон був помилуваний президентом Джеральдом Фордом ще до початку процедури імпічменту в Сенаті, тобто на першій стадії кримінального переслідування. Цей приклад показує, що за широкої формули помилування даний інструмент містить у собі потенціал можливості застосування до осіб, які тільки переслідуються в кримінальному порядку, а не лише засуджених.

До кінці життя Ричард Ніксон не вважав себе винним і не був таким, зважаючи на презумпцію невинуватості й той факт, що суду над ним так і не було.

Наступна проблема окреслюється питанням про те, чи є зв'язок між повноваженнями милувати й правом засудженого на помилування.

Інформаційний простір перенасичений розмовами про те, чи подавали певні засуджені заяви про помилування. Але жодного формально-юридичного зв'язку між цими двома правами немає. Право особи просити про помилування не кореспондує із правом президента милувати.

Велика кількість засуджених можуть звернутися із проханням помилувати, але це не означає, що президент має милувати кожного. Так само й з іншого боку: президент має право застосувати повноваження щодо помилування без будь-якого прохання чи заяви: самого засудженого чи будь-яких інших осіб.

Інформація про несправедливість засудження чи недоречність, з публічної точки зору, перебування особи в ув'язненні може надійти до президента з будь-яких джерел. Якщо він отримав такі відомості й вважає, що це той випадок, коли варто застосувати інструмент помилування, жодних обмежень немає.

Специфічним у порядку помилування є питання відшкодування шкоди.

У дискусіях деколи ставлять акцент на тому, що розпочинати процес помилування можна лише після того, як особа

---

відшкодувала шкоду. Наскільки правомірною є така постановка питання?

Справа в тім, що будь-який злочин сам по собі є шкодою. Коли здійснюється помилування за певний злочин, це означає помилування публічної, соціальної шкоди. Але при вчиненні злочинів нерідко заподіюють конкретизовану шкоду морального й матеріального характеру. Якщо ця шкода заподіяна приватній особі, глава держави за будь-яких умов не має права її пробачати. Але що стосується шкоди публічного характеру – питання відкрите. Заборони прийняти акт помилування й покрити ним покарання й публічну шкоду немає.

Зараз часто говорять про помилування в зв'язку з місією Кокса-Квасневського в справі Юлії Тимошенко.

Їхня пропозиція щодо помилування в зв'язку з відкриттям можливості лікування є цілковито виваженою. Представлені інструменти юридичного, соціального й політичного характеру мають широкі можливості узгоджуватися з інструментами гуманітарного характеру.

У цьому випадку, місія Європарламенту дуже виважено й збалансовано з'єднала два інструменти: помилування як інструмент суверенної держави й гуманітарний інструмент – лікування. Це зроблено із глибокого розуміння обох інструментів, і саме тому ця позиція була підтримана не лише європейською спільнотою, але й іншими країнами.

Політичне несприйняття нинішньою українською владою належної формули помилування спричиняє доволі сумнівні законопроекування в сфері «лікування засуджених за кордоном».

Так, наприклад, пропонується запровадити так звані «тюремні канікули». І нині в українському законодавстві передбачено право засуджених на короткотривалі «відпустки», але, спроби запровадження більших термінів звільнення для широкого кола засуджених неминуче вступають у конфлікт із базовими основами призначення та виконання покарання.

Польський досвід, до якого нині часто апелюють, стосується «тюремних канікул» в межах національного масштабу. Якщо ж виносити цей інститут на міждержавний рівень, то через обсяг об'єктивних ускладнень він просто втрачає



---

свою змістовність, а тому світова практика не стимулює його запровадження.

Сучасний національний та міжнародний правопорядок дозволяє розв'язувати найскладніші соціальні конфлікти та проблеми. З доброю волею, з урахуванням виняткових обставин та особливостей, можна достойно вийти з будь-якої складної соціально-політичної ситуації.

Головне – діяти в публічних інтересах та цивілізовано (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2013/11/18/7002351/>). – 2013. – 18.11).

## **Конституційні процеси зарубіжних країн**

### **Великобританія**

**Шотландія назвала дату можливої незалежності. 24 березня 2016 р. країна може вийти зі складу Сполученого Королівства Великої Британії.** Однак це станеться, лише якщо рішення підтримають на всенародному референдумі у вересні наступного року.

Про це йдеться у так званій Білій книзі – документі, який підготував шотландський уряд. Його сьогодні особисто представив громадськості прем'єр-міністр Шотландії А. Салмонд.

670 сторінок документа містять детальний план того, як країна виглядатиме після здобуття незалежності. Між тим, Шотландія збереже фунт як національну валюту, а банк Англії й надалі виконуватиме функції центробанку.

Судячи з опитувань громадської думки, більшість шотландців підтримують ідею автономії, але не готові до повного розриву зі Сполученим Королівством (*ТВі* ([http://tvi.ua/new/2013/11/26/shotlandiya\\_mozhe\\_viddilytysya\\_vid\\_velykobrytaniyi\\_u\\_berezni\\_2016\\_roku](http://tvi.ua/new/2013/11/26/shotlandiya_mozhe_viddilytysya_vid_velykobrytaniyi_u_berezni_2016_roku)). – 2013. – 26.11).

---

## Ірландія

**Правительство Ирландии приняло решение о проведении референдума о легализации однополых браков в 2015 г., сообщает 6 ноября ВВС.**

При этом в правительстве отмечают, что ирландские власти будут активно выступать за право гей-пар на официальное заключение браков.

Легализация однополых браков подразумевает внесение поправок в конституцию Ирландии, что и стало основной причиной того, что этот вопрос будет вынесен на референдум.

Пока что точная дата референдума не определена, однако, скорее всего, он состоится в первой половине 2015 г. Результаты соцопросов свидетельствуют, что легализацию однополых браков поддерживает около 75% населения страны.

Информация о намерении ирландского правительства провести референдум по вопросу о признании права сексменьшинства на бракосочетание появилась еще в июне текущего года, однако тогда речь шла о его проведении в 2014 г.

Гражданские браки между гей-парами, известные также как «однополые партнерства», официально разрешены в Ирландии с 2011 г. Тем не менее, пока что лица нетрадиционной ориентации не имеют права на официальное оформление своих отношений (*LB.Ua* ([http://world.lb.ua/news/2013/11/06/238816\\_irlandiya\\_provedet\\_referendum.html](http://world.lb.ua/news/2013/11/06/238816_irlandiya_provedet_referendum.html)). – 2013. – 6.11).

## Іспанія

**Каталония стоит на пороге драматических событий, которые могут привести к непредсказуемым последствиям.** В Каталонии в последние два года произошёл мощный всплеск сепаратистских настроений.

Точкой отсчёта сегодняшней конфронтации Каталонии с центром принято считать заявление председателя каталонского правительства Артура Маса, который в сентябре прошлого

---

года после грандиозной демонстрации в поддержку самоопределения впервые открыто поставил вопрос о её суверенитете.

Каталонский национализм имеет глубокие исторические корни, обусловленные осознанием каталонцами себя нацией, обладающей большим экономическим потенциалом, собственной культурой и языком, а также опытом самоуправления, полноценному развитию которых мешает, по мнению части каталонского общества, Мадрид.

Ведь не зря каталонские власти планируют провести в декабре этого года симпозиум под красноречивым названием «Испания против Каталонии: исторический взгляд (1714–2014)». Он приурочен к 300-летию поражения каталонских сторонников карлистской ветви претендентов на испанский престол в борьбе против утвердившихся на троне Бурбонов в лице Филиппа V, внука Людовика XIV. Кстати, это мероприятие будет стоить каталонским налогоплательщикам более одного миллиона евро.

Можно не сомневаться, что на этом симпозиуме будут доказывать гипотезу, согласно которой Каталония стала жертвой многовекового испанского ига, о чём, например, свидетельствует провозглашённая организаторами его цель: «Проанализировать политические, административные, экономические, социальные, культурные и лингвистические аспекты национального угнетения, которому подвергался каталонский народ на протяжении трёх веков» *(Докладніше див. Додаток).*

### **Додаток**

#### **Астрономическая недостача**

Почему же именно сейчас сепаратистские настроения в Каталонии получили новый мощный импульс?

Во-первых, после того, как в 2006 году с согласия центрального правительства был одобрен новый устав, то есть конституция, Каталонии, включивший положение о том, что каталонцы являются нацией, в области появились надежды на существенное расширение полномочий местной власти. Однако четыре года спустя Конституционный суд признал не соответствующими Основному закону Испании 14 статей нового устава. С тех пор решение Конституционного суда стало одним из доводов националистических сил в пользу тезиса о нежелании центра учесть законные интересы населения автономной области.

---

Второй причиной роста сепаратистских настроений в Каталонии стал экономический кризис, который серьёзно сказался на благосостоянии жителей этой автономной области. Чтобы избежать финансового коллапса, каталонское правительство заморозило зарплату госслужащих, отменило им дополнительные выплаты, сократило ассигнования на образование и здравоохранение, ввело новые налоги.

Перед лицом растущего недовольства граждан местные власти стали всё чаще использовать довод о том, что экономические беды автономной области проистекают от несправедливой системы финансирования, в результате которой Каталония вносит в бюджет Испании значительно больше средств, чем получает из него. В подтверждение приводились астрономические цифры этой «недостачи» в местный бюджет. Они неоднократно оспаривались центральным правительством, которое в то же время признаёт, что в соответствии с политикой социальной солидарности испанское государство перераспределяет часть национального богатства в пользу наименее развитых автономных областей.

Третьей причиной всплеска сепаратистских настроений стала проводимая пришедшим к власти в Испании в конце 2011 года правительством консервативной Народной партии во главе с Мариано Рахоем политика, направленной на усиление роли центра. А это было воспринято в Каталонии как попытка наступления на её полномочия. Жёсткий контроль центрального правительства над дефицитом бюджета автономных областей, проведение реформы муниципальных образований, принятие закона, запрещающего субъектам испанского государства заключать без согласования с МИДом международные соглашения, проведение реформы системы образования, предусматривающей обязательное предоставление желающим возможности учиться на испанском языке, всё это было болезненно воспринято в Каталонии.

Ещё одной причиной стало углубляющееся различие в понимании роли центральной и местной власти в сознании каталонцев и жителей остальных регионов Испании, быть может, за исключением Страны басков и Наварры. Опросы населения последних лет показывают, что число граждан Испании, выступающих за усиление центральной власти, возрастает.

Однако в Каталонии в той же пропорции растёт число сторонников расширения прав автономной области. Эта концептуальная разобщённость создаёт питательную среду для роста националистических настроений и их перерастание в сепаратизм.

### **Живая цепочка сепаратизма**

Опросы государственного центра социологических исследований стали показывать, что за последние два года число сторонников независимости в Каталонии удвоилось. За выход из состава Испании сегодня готовы проголосовать более 50 процентов населения области. А проведённый недавно Каталонским центром изучения общественного мнения опрос показал, что 71 процент жителей Каталонии выступает за референдум о праве на самоопределение.

---

К тому же, как сказал корреспонденту ИТАР–ТАСС лидер испанских социалистов Альфредо Перес Рубалькаба, «время играет на руку националистам». «В Каталонии уходят из жизни под знаком «сеньеры», то есть флага автономной области, а рождаются под знамёнами независимости», – образно выразился один из самых опытных испанских политиков.

С начала 1980-х годов ведущую роль в Каталонии играют националистические партии консервативного характера: Демократическая конвергенция и Демократический союз, образовавшие коалицию, которая неизменно набирала на выборах большинство голосов и в течение многих лет находилась у власти. Вот и сейчас лидер Демократической конвергенции Артур Мас является председателем местного правительства и одним из инициаторов дискуссии о праве Каталонии на самоопределение.

Однако эта дискуссия в большей степени способствовала росту симпатий среди населения к партии «Левые республиканцы Каталонии», которые всегда занимали в вопросе суверенитета более радикальные позиции. Поэтому Артур Мас оказался сегодня в непростой ситуации. Он испытывает постоянный нажим укрепивших свои позиции радикальных сторонников независимости. Он не может не принимать во внимание тот факт, что в прошедшем 11 сентября этого года праздновании Дня Каталонии, когда сторонники независимости выстроили живую цепочку протяжённостью более 400 километров, приняли участие, как утверждают местные власти, более полутора миллиона человек. Одновременно он вынужден считаться с более умеренной позицией союзников по правящей коалиции из Демократического союза, возглавляемого авторитетным в Испании политиком Хосепом Антони Дураном и Льейдой, и оппозицией социалистов, Народной партии и партии Граждан.

Поэтому Мас в последние месяцы сделал десятки противоречивых заявлений, свидетельствующих о попытке лавировать между проведением референдума и даже односторонним объявлением независимости и достижением согласия с центральным правительством.

В качестве первого шага на пути обретения независимости каталонские националисты ставят вопрос о праве жителей Каталонии самостоятельно решать свою судьбу, иначе говоря, о праве на проведение опроса населения. Это требование в той иной форме поддерживает большинство представленных в парламенте области политических сил.

Как заметил тот же Альфредо Перес Рубалькаба, «в демократическом обществе возражать против права спросить граждан об их отношении к тому или иному вопросу очень трудно, однако и согласиться с ним правительству тоже непросто».

В соответствии с конституцией страны решение о проведении опроса – сейчас в Каталонии предпочитают этот термин, а не референдум – принимает парламент Испании.

Поэтому каталонский парламент проголосовал в конце сентября за внесение этого вопроса на рассмотрение высшего законодательного органа страны.

---

При этом националисты, предвидя возможные итоги голосования в испанском парламенте, подчёркивают: «Надо попытаться сделать всё по закону, а если не получится, то всё равно провести опрос». Подобную логику они объясняют тем, что, как сказал Артур Мас, «никакие законы не могут запретить народу высказать своё мнение по вопросу, который волнует большинство населения». Не предусмотрено конституцией – говорят в Мадриде. Надо вносить в неё изменения – отвечают в Барселоне.

#### **«Твёрдость в шелковых перчатках»**

Большинство испанских политологов сходится во мнении, что проведение опроса в Каталонии неизбежно. Другой вопрос, в какой форме он пройдёт, какой вопрос будет поставлен перед населением и какие последствия будут иметь его итоги. Ведь по закону он не может иметь обязательной силы. Поэтому Артур Мас предложил недавно вариант «Б», состоящий в проведении выборов в местный парламент, которые, по его словам, «будут носить характер плебисцита». Иначе говоря, если большинство избирателей проголосует за партии, выступающие за суверенитет Каталонии, а также с учётом волеизъявления населения при опросе каталонский парламент будет иметь необходимые основания для объявления независимости в одностороннем порядке.

В этой ситуации своё веское слово должно сказать испанское правительство и его глава Мариано Рахой. Однако премьер похоже исходит по отношению к требованию о проведении опроса населения и о выходе Каталонии из состава Испании из известного постулата: «Этого не может быть, потому что не может быть никогда». Напрасно оппозиционные политические партии говорят о том, что каталонский национализм уже зашёл очень далеко и что автономная область стоит на грани неповиновения центральной власти. Напрасно об этом же ежедневно пишут ведущие специалисты по межнациональным отношениям.

Правительство Рахоя пока ограничивается лишь констатацией факта, что «проведение опроса населения и выход одной из территорий из состава Испании не предусмотрен конституцией». Поэтому в Испании всё настойчивее звучат голоса трезвомыслящих политиков о необходимости внесения изменений в основной закон с тем, чтобы полнее учитывались интересы автономных областей.

Испанские социалисты предлагают модель федеративного устройства Испании, каталонские христианские демократы – конфедеративную модель. Даже внутри правящей Народной партии стали возникать различные точки зрения по вопросу финансовых взаимоотношений по линии центр – автономные области. Так, руководитель Народной партии в Каталонии Алисия Санчес-Камачо внесла в начале октября предложение о снижении размера отчислений в фонд солидарности с другими автономными областями и о предоставлении права использовать большую часть собираемых в Каталонии налогов на нужды автономной области.

Нельзя сказать, что испанское правительство совсем уклонилось от обсуждения каталонской проблемы. Как заметили близкие к правительственным

---

кругам люди, тактика правительства по каталонскому вопросу заключается в формуле «твёрдость в шёлковых перчатках». Именно поэтому правительство всё время напоминает о законности в рамках конституции, отмечая, что «по вопросу выхода Каталонии из состава Испании согласия быть не может, но это не значит, что не надо вести диалог, направленный на решение имеющихся в автономной области серьёзных проблем». Поэтому в правительстве при решении каталонского вопроса уповают на закон, здравый смысл и поддержку Евросоюза.

### **В падчерницах у Евросоюза**

Действительно, руководители Еврокомиссии уже не раз заявляли о том, что в случае выхода из состава Испании Каталония автоматически выйдет из ЕС. В интервью газете «А-БЭ-СЭ» министр иностранных дел и сотрудничества Испании Хосе Мануэль Гарсия-Маргальо пошёл ещё дальше. Он заявил, что по утверждению руководителей Еврокомиссии и видных специалистов по международному праву, в случае обретения независимости Каталония окажется вне ЕС, вне евро, останется без субсидий Евросоюза. Кроме того, она не будет членом ООН, ЮНЕСКО, Международного валютного фонда и других международных организаций. В экономическом плане ВВП Каталонии без Испании сократится на 20–25 процентов. Она должна будет платить пошлины за продажу своей продукции в европейские страны. Обслуживание её внешнего долга, превышающего 50 миллиардов евро, станет непосильной ношей для каталонской экономики. Работающие в Каталонии компании окажутся в невыгодном финансовом положении.

Эти доводы, однако, не очень впечатляют каталонских националистов. Как сказал Артур Мас, «находящаяся в Европе и в зоне евро Каталония не может остаться вне общеевропейских процессов». В этой связи каталонское правительство намерено провести в Лондоне международный симпозиум с участием известных правоведов и экономистов, на котором будут рассмотрены вопросы о месте в Европе независимой Каталонии.

Куда идёт Каталония? К переосмыслению своей роли в сегодняшней Испании, которое, хочется надеяться, будет проходить на основе поиска решений, приемлемых для населения и области, и всей страны. Сегодня всё больше людей в стране начинают понимать, что у жителей Каталонии, Страны басков и ряда других автономных областей имеются политические и социально-экономические причины для недовольства, устранение которых требует очень взвешенных, уважительных к местному населению и продуманных действий политиков, интеллектуалов и СМИ. Однако не менее взвешенных решений каталонский конфликт потребует и от местных националистов. А ведь за их действиями внимательно следят националисты баскские и, возможно, сепаратисты в ряде других европейских стран (*Эхо планеты* ([http://www.ekhoplanet.ru/world\\_500\\_22222](http://www.ekhoplanet.ru/world_500_22222)). – 2013. – 3.11).

**Турция нуждается в новой Конституции, сказал вице-премьер Бешир Аталай, сообщает агентство «Анадолу».**

По его словам, новая Конституция должна обеспечивать свободы и интересы всех граждан страны.

В конце октября 2011 г. премьер-министр Турции Реджеп Тайип Эрдоган направил письмо лидерам оппозиционных Народно-республиканской партии и Партии националистического движения с призывом принять участие в переговорах по подготовке новой Конституции.

Ранее Эрдоган заявил, что Турции нужна новая Конституция (*Trend* (<http://www.trend.az/news/politics/2208003.html>). – 2013. – 5.11).

\*\*\*

**Основная оппозиционная Народно-республиканской партия (НРП) Турции отклонила предложение правящей партии о принятии 60 статей конституции, уже согласованных представителями четырех политических сил в ходе работы парламентской конституционной комиссии, пишет Today's Zaman.**

Заместитель главы парламентской фракции Партии справедливости и развития (ПСР) Нуреттин Чаникли сообщил, что НРП представила свой отрицательный ответ 7 ноября.

Он отметил разочарование правящей партии решением оппозиции, отметив сделанные ранее лидером НРП Кемалем Кылычдароглу заявления в поддержку предложения Партии справедливости и развития (*ИА REGNUM* (<http://regnum.ru/news/polit/1729514.html#ixzz2kQtZciGW>). – 2013. – 7.11).

\*\*\*

**Правящая в Турции Партия справедливости и развития (ПСР) призвала к роспуску парламентской комиссии по согласованию изменений в конституции страны, утверждая, что переговоры по этому вопросу зашли в тупик.**



---

Представляющий ПСР член комиссии М. Шахин обратился к спикеру парламента Д. Чичеку с просьбой распустить комиссию во время ее заседания за закрытыми дверями в парламенте в Анкаре 18 ноября, сообщили Hurriyet Daily News источники. По мнению депутата, Чичек, являющийся одновременно председателем комиссии, обладает такими полномочиями, так как она была создана по его инициативе два года назад.

Однако члены комиссии от основной оппозиционной Народно-республиканской партии и Партии националистического движения выступили против предложения М. Шахина. «Эта комиссия была создана совместно с четырьмя парламентскими партиями, а не спикером. Комиссия может быть распущена, только если одна из четырех партий покинет ее. Мы останемся, но если ПСР хочет уйти, то им принимать такое решение», – заявили один из оппозиционных членов комиссии, согласно парламентским источникам издания.

В свою очередь спикер парламента якобы заявил, что он объявит о роспуске комиссии, в случае если все четыре партии договорятся об этом перед созывом нового заседания комиссии 18 ноября.

Ранее Чичек заявил о бесполезности продолжения переговоров, если четыре партии не смогут достичь консенсуса по все еще не согласованным статьям конституции. Пока парламентская комиссия сумела согласовать только 60 статей, не сумев договориться по более чем 100 статьям конституции (*ИА REGNUM* (<http://www.regnum.ru/news/polit/1733183.html#ixzz2lBZvIodb>). – 2013. – 15.11).

## Грузія

**В Грузии с момента принесения клятвы новым президентом Гиоргием Маргвелашвили вступила в силу новая Конституция.**

После инаугурации Грузия перешла к смешанной форме правления, которую также называют полупрезидентской и полупарламентской моделью, передает «Тбилисская неделя».

---

Согласно новой Конституции, президент будет пользоваться существенно урезанными полномочиями, которые ограничиваются принятыми в 2010 г. конституционными нормами.

За счет ослабления института первого лица государства усиливаются парламент и правительство страны. По новой конституции, президент Грузии становится представительской фигурой. Он, как и прежде, является главой государства, гарантом Конституции и главнокомандующим вооруженными силами страны, представляет страну в отношениях с другими государствами и назначает выборы. Однако президент более не определяет внутреннюю и внешнюю политику, не имеет права законодательной инициативы и приостановки изданных правительством нормативных актов.

Он не имеет права назначать и смещать министров, однако может миловать заключенных, награждать, присуждать звания и гражданство, подписывать и публиковать законы, выступать с ежегодной речью перед парламентом. В то же время без подписи премьер-министра президент не сможет объявлять, отменять или продлевать режим чрезвычайного положения, не сможет назначать выборы, не сможет заключать определенного типа соглашения.

Премьер-министру полностью передаются полномочия принимать кадровые решения в связи с назначением и смещением министров, в том числе и силовых ведомств.

Напомним, по итогам проведенных 27 октября президентских выборов Маргвелашвили набрал 62,12% голосов избирателей *(Росбалт* (<http://www.rosbalt.ru/exussr/2013/11/18/1200873.html>). – 2013. – 18.11).

\*\*\*

**«С момента принятия присяги президентом в силу вступила принятая в 2010 году конституционная норма, согласно которой, для внесения изменений в конституцию нужно согласие не 2/3 от полного состава парламента, а 3/4 частей – то есть как минимум 113 голосов. Процедуры внесения изменений в конституцию усложнились. Это в первую очередь важно потому, что правящая коалиция и ранее сталкивалась с проблемой при попытках набрать конституционное**

---

большинство. Теперь это станет сделать еще сложнее. Впрочем, из-за того, что на следующий день после инаугурации начались перегруппировки между фракциями, возможно, скоро эта проблема будет снята», – пишет газета «Резонанси».

«Вместе с увеличением кворума усложняется и процедура утверждения конституционного проекта. Если раньше можно было рассматривать и утверждать проект конституционных изменений на протяжении 2 недель, то сейчас это должно происходить на двух последующих сессиях, как минимум с трехмесячным интервалом. Правящая коалиция попыталась оставить в силе действующие процедуры и представила в парламент соответствующий законопроект, но из-за категорически отрицательной позиции «Национального движения» проект вынести не удалось, так как у правящей коалиции нет 100 депутатов, которых ранее было достаточно для утверждения конституционных изменений. Право президента на роспуск парламента по новой конституции очень ограничено и может быть использовано лишь в том случае, если в парламенте не формируется большинство. Президент больше не может требовать внесения в парламент законодательной инициативы и рассмотрения законопроекта вне очереди. Смягчаются и механизмы преодоления парламентом президентского вето», – отмечает издание.

«Правящая сила считает, что конституцию нужно изменить. Уже создана комиссия, которая должна разработать новый проект, в котором будут равномерно распределены полномочия властей, поэтому они хотели, чтобы на данном этапе конституция менялась по существующей норме. Но это им не удалось, и теперь проект будет приниматься при другом кворуме. Конституционная комиссия была создана месяц назад, ею руководит председатель парламента Давид Усупашвили. Комиссия уже начинает работу, так как при ее создании было сказано, что работа начнется после инаугурации президента, а проект должен быть подготовлен до конца лета», – продолжает издание (*Грузия Online* (<http://www.apsny.ge/2013/pol/1384977531.php>). – 2013. – 20.11).

**В Грузии продолжаются споры о путях развития страны.** Возможно, именно с этим связана актуализация темы восстановления монархии и возвращения на трон потомков царского дома Багратионов.

Вряд ли можно считать случайным совпадением, что именно в этот судьбоносный для страны момент католикос-патриарх Грузии Илья Второй вновь выступил в поддержку идеи восстановления монархии. Он лично крестил Георгия Багратиона, новорожденного сына представителей двух ветвей монархического дома Багратионов: Давида Багратион-Мухранского и Анны Багратион-Грузинской. По мнению председателя грузинской православной церкви, Георгий Багратиони должен воспитываться в лоне церкви и лет через 18 он сможет занять престол, после того, как парламент примет поправки в основной закон или утвердит новую Конституцию, по которой Грузия трансформируется в конституционную монархию.

Об этой идее и, в целом, о подоплёке данного начинания мы поговорили с журналистской **Наной Девдариани**:

**RFI:** *Нана, когда и почему в Грузии возникло движение по восстановлению монархии?*

**Нана Девдариани:** Этот процесс берёт своё начало с конца 1980х, то есть в процессе распада СССР и усиления «национально освободительного движения». Монархическое движение тогда и возникло. Сейчас удалось объединить две ветви Багратионов благодаря усилиям патриарха. Разумеется, восстановление монархии никак не влияет на общественный строй. Это как бы символ единства нации. В нашем обществе постоянно был раскол по политическим соображениям. На мой взгляд, патриарх потому и начал говорить на эту тему и осуществлять конкретные действия, чтобы создать символ единства. Кроме того, восстановление монархии возможно будет способствовать и урегулированию отношений с Россией. Как известно, уже в эмиграции Романовы и Багратионы заключили монархический брак. В Грузии всегда болезненно воспринимали упразднение трона Багратионов. Практически

---

этим браком, заключённым несколько десятилетий назад, Романовы признали право на престолонаследие в Грузии дома Багратионов. Это очень важный момент, но об этом почему-то редко вспоминают

- *А насколько грузинский «политический класс» и общественность готовы к такой форме правления, ведь был долгий перерыв – после 1801 года, когда император России Александр Первый лишил Багратионов трона.*

- Патриарх сразу же заявил, что царь Грузии «будет царствовать, а не управлять». Это всё-таки символ. В том числе символ восстановления исторической справедливости. А что касается готовности: практически это не вызовет никаких процедурных или бюджетных изменений. Во-первых, речь идёт о символических суммах и, кроме того, у монарха будут чисто символические полномочия. Может быть, представлять в парламенте премьера, но не более того. Как это и происходит в современном мире при конституционной монархии.

- *Но существует ли единство в доме Багратионов по вопросу престолонаследия или конкретного наследника и признают ли монархические дома Европы легитимность грузинского монарха?*

- На этот вопрос, к сожалению, я не могу ответить. Хотя история знает множество случаев, когда принимаются решения и существуют процедуры для их легитимации. В любом случае, это произойдёт лишь после того, как будет достигнуто единство в грузинском политическом классе и в среде современных династий. Так что это не произойдет само собой, а лишь после удовлетворения определённых условий.

- *И всё-таки, какие именно проблемы, на ваш взгляд, институт монархии поможет решить Грузии?*

- Вы, наверное, помните шутку героя романа Чабуа Амiredжиби «Дата Тутуашхия» Графа Сегеди: В Грузии как нигде много князей – «азнауров». Если говорить в исторической ретроспективе: между Грузией и Россией существовали два самых болезненных вопроса: это упразднение царского престола Багратионов и упразднения престола патриарха, то есть лишение автокефалии Грузинской православной церкви. Что

---

касается патриаршего престола, этот вопрос, слава Богу, был урегулирован. Кстати, все разговоры о том, что православные грузины очень почитают Сталина, связаны именно с его ролью в восстановлении автокефалии грузинской православной церкви. Сталин учился в семинарии и все эти противоречия он прекрасно знал. Потому и восстановил патриарший престол в Грузии. Так что, и восстановление династии Багратионов тоже выглядит, как восстановление исторической справедливости» – считает Нана Девдариани.

Проект восстановления монархии интересен и важен тем, что он уже сейчас может повлиять на расклад политических сил и ситуацию в стране, поскольку далеко не все в восторге от идеи патриарха, однако из-за непререкаемого авторитета главы Грузинской православной церкви никто из грузинских политиков не смеет открыто выступить против, судя по всему надеясь на то, что в течении 18 лет, оставшихся до интронизации монарха, проблема потеряет актуальность сама собой (RFI (<http://www.russian.rfi.fr/kavkaz/20131109-premer-ministrom-gruzii-stanet-iraklii-garibashvili>). – 2013. – 9.11).

## Російська Федерація

Как отмечается в материале издания «Инвесткафе» (<http://investcafe.ru>), **Президент России Владимир Путин считает возможным внесения изменений в Конституцию, однако подчеркивает, что делать это необходимо осторожно.**

В начале ноября глава государства собрал в своей резиденции в Ново-Огареве заведующих кафедрами конституционно-правовых дисциплин российских вузов, чтобы обсудить Основной закон Российской Федерации. Встреча прошла в преддверии 20-летия принятия Конституции, которое состоялось 12 декабря 1993 г.

По словам президента, любой закон устаревает не только в момент его принятие, но и в момент разработки. Однако Путин выразил надежду, что действующая Конституция останется одним

---

из самых стабильных законов и сохранит свою актуальность. Глава страны ожидает, что основные положения конституции будут внедряться в общественное сознание и восприниматься обществом как важнейший элемент стабильного развития государства.

Тем не менее, Путин признает, что вносить изменения в Конституцию можно с осторожностью. Российский президент утверждает, что вопрос стабильности Конституции напрямую связан с ее текстом. В ином случае непонятно, каким образом будет обеспечиваться стабильность конституционного строя.

Одно из изменений ожидается в ближайшее время. Речь идет об объединении Верховного и Высшего арбитражного судов. Для проведения реформы требуется внести поправки в Конституцию РФ в части главы седьмой «Судебная власть». Госдума может в течение ноября принять соответствующий президентский законопроект. В обосновании принятия документа говорится, что для совершенствования российской судебной системы и укрепления ее единства необходимо сформировать один высший судебный орган. Арбитражный суд предлагается упразднить. Все вопросы, рассматриваемые им, перейдут к Верховному суду, который станет единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и т. д. до окончательного объединения устанавливается переходный срок продолжительностью в шесть месяцев.

Ранее Основной закон Российской Федерации уже менялся. В частности был увеличен срок полномочий президента с четырех до шести лет, а Государственной думы – с четырех до пяти лет (*Investcafe* (<http://investcafe.ru/news/38674>). – 2013. – 8.11).

#### **Комментарии**

**Сурен Адиебекович Авакьян, российский учёный-конституционалист, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова:** что касается Конституции, её стабильности, я бы предложил различать стабильность Конституции и стабильность конституционного строя. Нам

---

необходимо думать о стабильности конституционного строя. Можно констатировать, что такая стабильность у нас уже существует. Следовательно, наши шаги на будущее должны быть связаны с тем, чтобы конституционный строй был ещё более прочным, чтобы он укреплялся.

Что касается самого, так сказать, конституционного текста, мне кажется, что нельзя его рассматривать как нечто неприкосновенное. Я уже высказывал такие предложения и хочу ещё раз сказать, что какие-то конституционные реформы мы могли бы, это такое пожелание, наметить и провести в ближайшее время.

О каких конституционных реформах идёт речь? Во-первых, я думаю, что надо посмотреть на текст Конституции. Говоря о поправках к Конституции, сама Конституция ничего не говорит о том, можно ли включить в Конституцию новую главу. Если она не говорит – следовательно, и не запрещает. И можно было бы вполне включить в Конституцию новую главу (это одно из направлений реформы), посвящённую конституционным основам общества в России. И в этом плане дополнение Конституции главой 2.1 было бы хорошим шагом.

Кстати говоря, закон о поправках, у нас такой существует, нужно подкорректировать, в том числе и позволить поправки выразить в виде отдельных глав – дополнений к Конституции, исключить из этого закона положения о так называемых согласованных поправках, тогда это позволит нам более глобально подойти к процессу конституционного реформирования.

Если мы будем считать, что этого недостаточно, тогда нужно попросить Конституционный Суд, чтобы он дал толкование поправке. Я уверен, что Конституционный Суд укажет в своём толковании, что поправка может выражаться не только в трактовке того, что находится в главах третьей и восьмой Конституции, но и в каких-то дополнениях к Конституции, если в этом есть необходимость.

Итак, первое направление реформ – это всё-таки общество.

Второе направление реформ, по моему мнению, – это федеративное устройство Российской Федерации.

Я в одном субъекте Российской Федерации беседовал с заместителем председателя правительства: уже введён такой заместитель председателя, который курирует взаимоотношения с подразделениями федеральных органов, находящихся на территории данной республики, данного субъекта Российской Федерации.

Сколько таких подразделений? 48. То есть, понимаете, федеративное государство, где 48 подразделений центра находятся на данной территории. Отсюда, может быть – в силу своего консерватизма, может быть – в силу того, что не всё в прошлом было плохо, и забывать это не надо, я исхожу из того, что такие понятия, которые были раньше, как принцип двойного подчинения, как принцип демократического централизма – естественно, в новом виде – могут быть применены и сегодня. Эта централизация будет сочетаться с самостоятельностью мест, это можно сделать.



---

Далее. Мне кажется, что реформы заслуживают и те части Конституции, которые обращены к федеральным органам. Будет мне позволительно сказать, Владимир Владимирович, сидя справа от Вас, что совсем не помешало бы включение в Конституцию статьи о том, что Президент Российской Федерации несёт конституционно-правовую ответственность в соответствии с настоящей Конституцией и законами Российской Федерации. Это просто было бы элегантно конституционно-правовое регулирование. Увидели бы и учёные, и граждане нашей страны, что Президент находится в русле общих тенденций современного развития конституционно-правовой ответственности и конституционного права.

Такая реформа могла бы затронуть и Федеральное Собрание. Я не к тому говорю, что нам нужен закон отдельный о Федеральном Собрании, а к тому, что вообще надо подумать о путях обеспечения более согласованной совместной работы палат российского парламента.

Я также полагаю, что реформа федеральных органов могла бы затронуть несколько и Правительство Российской Федерации в плане его ответственности, в том числе ответственности как Правительства в целом, так и отдельных членов Правительства, поскольку сегодня Государственная Дума не имеет права выразить недоверие отдельному министру или отдельному члену Правительства. Это вполне можно было бы сделать.

И последнее, что мне хотелось бы сказать, высказать в качестве своего пожелания. Я очень осторожно отношусь к понятию, которое сегодня распространено, – это понятие «живая конституция». Живая конституция – это то, что может обесценить саму по себе нашу письменную Конституцию. Нам нужно думать о её ценности и поэтому посредством всяких таких живых мероприятий не допускать того, чтобы положения Конституции ставились под сомнение.

В 2012 году посредством реформирования федерального закона о публичных мероприятиях, о манифестациях в этот закон навключали такие положения, что реально право на манифестации ставится под сомнение, а оно отражено в Конституции.

То есть если в этом плане мы будем очень бережно относиться к Конституции, то достаточно того, чтобы единым центром её толкования был и оставался Конституционный Суд Российской Федерации, но не так, чтобы законодатель посредством корректирования подконституционных актов ставил нас перед реальностью – и мы будем думать, какая это реальность, нужна нам или нет подобная реальность, и потом приходится её опять же корректировать и вносить соответствующие изменения. Думается, что в этом плане какие-то конституционные реформы были бы желательны, и от этого наше общество, по моему мнению, выиграет (*Президент России* (<http://www.kremlin.ru/news/19579>). – 2013. – 7.11).

**Фадеев Владимир Иванович, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии:** Хотел бы привлечь внимание к некоторым вопросам. Во-первых, это проблема реализации Конституции, проблема реализации её принципов и норм. Приведу два примера. Если мы обратимся к статье 132 Конституции, то она содержит положения, которые, по существу, до сих пор не реализованы.

Речь идёт о том, что органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией, в соответствии с этой статьёй осуществляют самостоятельно (подчёркиваю, Конституция говорит) охрану общественного порядка, но в настоящее время охрану общественного порядка обеспечивает в основном полиция. Хотя в развитие Конституции законодательство о местном самоуправлении начиная с 1995 г. предусматривает создание муниципальной милиции, но её нет, нет федерального закона о её статусе. В связи с тем, что усилилась ответственность местных властей за состояние законности, правопорядка на своей территории, я думаю, что вопрос о создании муниципальной милиции приобретает очень важное значение и мог бы быть предметом обсуждения, может быть, даже на заседании Государственного совета совместно с Советом по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации. Необходимо, видимо, что-то уже делать с этой проблемой, потому что в законе о местном самоуправлении институт муниципальной милиции предусмотрен, но он не функционирует, не создан. Поэтому либо надо её создавать, либо отказаться тогда от этой формы обеспечения охраны общественного порядка. Но тогда, может быть, придётся внести некоторую корректировку в статью 132 и уточнить, что органы местного самоуправления, скажем, участвуют в осуществлении охраны общественного порядка, и законодатель обеспечивает формы такого участия.

Второй пример – это вопрос о конституционном регулировании Федерального Собрания Российской Федерации. Давно выдвигается предложение принять специальный федеральный

---

конституционный закон о Федеральном Собрании. Мне кажется, что с таким предложением трудно согласиться. Дело в том, что, на мой взгляд, Конституция определяет конституционный статус Федерального Собрания. И поэтому не случайно в Конституции отсутствует указание на необходимость принятия федерального конституционного закона о Федеральном Собрании, тем более что сама Конституция говорит о том, что палаты самостоятельно определяют организацию своей работы, и гарантией этого являются регламенты, которые они принимают.

Дело также ещё состоит и в том, что это не забывчивость конституционного законодателя, – мне кажется, это его принципиальная позиция. Поэтому правовое регулирование Федерального Собрания Российской Федерации, на мой взгляд, должно осуществляться федеральными законами, которые регулируют отдельные стороны организации и деятельности, что мы с вами сегодня и имеем.

Вторая проблема, на которой я хотел бы остановиться, – это проблема качества законов, проблема стабильности и последовательности законодательства. К сожалению, законы, на мой взгляд, утрачивают во многом свою стратегическую направленность и стабильность.

Взять опять же закон о местном самоуправлении. Если мы сравним ныне действующую редакцию и первоначальную, то увидим следующее. Вначале за городскими, сельскими поселениями признавались 22 вопроса местного значения, то есть те вопросы, за которые они несут ответственность. Сейчас число этих вопросов возросло практически до 40. Ни о какой стабильности в решении вопросов местного значения, правового регулирования речи быть не может.

Порядок формирования Совета Федерации изменялся многократно. К сожалению, на сегодняшний день, наверное, оптимальный вариант так и не найден.

Законодательство должно устанавливать и стабильные основы политической жизни. Законодательная позиция в этой сфере не должна уподобляться, так сказать, маятнику, когда законодатель переходит из одной крайности в другую.

---

И в заключение я хотел бы обратить внимание на два вопроса. Проблема использования зарубежного опыта. У нас иногда либо чрезмерно увлекаются этим, либо резко отрицательно к этому относятся. Я думаю, что истина где-то посередине. Мне кажется, что сама Конституция показывает, что зарубежный конституционный опыт (Конституция впитала в себя многие принципы европейского конституционализма) может успешно применяться и у нас, тем более конституционные принципы пускают корни в нашу систему российского права.

И последний вопрос – это вопрос о соотношении решений международных судов с Конституцией России. Я лично согласен с той позицией, которая нашла обоснование у нас в литературе и согласно которой Россия имеет суверенное право выполнять решения международных судов таким образом, чтобы не были нарушены и буква, и дух Конституции (*Президент России* (<http://www.kremlin.ru/news/19579>). – 2013. – 7.11).

\*\*\*

**Полпред Совета Федерации в Конституционном суде А. Александров заявил, что в России «следует возродить российскую идею, сформулировать основу сплочения – национальную доктрину».** Мол, как только госидеологию введем, так заживем.

Для реализации этого плана А. Александров призвал отменить статью 13 Конституции РФ. Часть вторая этой статьи гласит: «Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». «Демократическо-правовое государство не может жить без государственно-правовой идеологии – это нонсенс! Идеология – это и патриотизм, и нравственное начало. Есть понятие «конституционная идеология». Да и сама Конституция – это идеология!» – доказывает он необходимость таких шагов (*КМ.ru* (<http://www.km.ru/v-rossii/2013/11/17/sovets-federatsii-fs-rf/725405-nyneshnie-praviteli-rossii-pridumali-kak-ostatsya->). – 2013. – 17.11).

---

## Комментар

**Спикер Совета Федерации В. Матвиенко считает, что в Конституции РФ может быть сформулирована национальная идея, которая бы объединяла страну.** Как сообщает «Новый регион 2» со ссылкой на РБК, об этом она сказала, комментируя возможность новых изменений Основного закона России.

«Слово «идеология» может иметь разное содержание. В Конституции может быть сформулирована национальная идея, которая объединяла бы страну», – сказала спикер верхней палаты российского парламента.

Она также добавила, что этот вопрос обсуждается и в парламенте, и президент РФ на заседании Валдайского клуба много уделил этому вниманию. «Но надо услышать людей: как они понимают, что такое народ России, каким мы хотим быть государством. И только после широкой общественной дискуссии можно возвращаться уже к предметному обсуждению этого вопроса», – подчеркнула В. Матвиенко (*NR2.ru*: (<http://www.nr2.ru/moskow/471182.html>). – 2013. – 19.11).

\*\*\*

## **Политолог П. Святенков:**

Что такое госидеология? В Советском Союзе это была обязательная политическая и экономическая теория, которой придерживалось государство, то есть марксизм. Студенты сдавали историю КПСС, политэкономии, марксистско-ленинскую философию, историю мирового рабочего движения и тому подобные идеологические дисциплины.

Проблема лишь в том, что марксизм как теория обанкротился. Капитализм, который должен был привести к тотальному обнищанию трудящихся масс, на деле привел к появлению самых богатых в мировой истории обществ, с могущественным средним классом, развитой демократией и эффективной наукой.

СССР распался, и поддерживаемая им по всему миру сеть коммунистических партий также канула в Лету. На этом государственной идеологии пришел конец. Сегодня в мире не существует объясняющей все социальной теории...

... Современные общества основаны не на все объясняющих теориях, а на правах и системах ценностей. Это значит, что современное общество не строит коммунизма (равно как «энгельсизма», «евразийства», «справедливости» и прочего в том же духе), а дает своим гражданам правовые гарантии.

---

«Никто не может лишить человека свободы слова», «никто не может лишить человека жизни», «никто не может лишить человека собственности»... Так или почти так формулируются эти гарантии в Конституциях государств мира.

То есть подлинная идеология, которая может существовать в современном мире, только одна – идеология свободы. Каждый может говорить, что ему вздумается, исповедовать религию, какую сочтет нужным, ездить куда угодно, зарабатывать деньги, голосовать на выборах, влияя тем самым на состав правительства. Эта идеология не объясняет мир, не дает единственно верные указания о том, как строить общество будущего. Она дает людям пространство для маневра, предполагая, что люди гораздо лучше, чем любые теоретики, разберутся, как его строить.

Наука не стоит на месте. В соответствии с ее достижениями меняются и чертежи общества будущего. Древние философы считали, что в обществе благоденствия у каждого человека будет минимум три раба. Сегодня мы вовсе обходимся без рабства. ...

... Иначе говоря, если и создавать в России какую-то идеологию, то не в форме бесплодных рассуждений о «справедливости» или об органически присущем нашей стране пожизненном правлении одного человека, а в форме Билля о правах. То есть надо не менять 13-ю статью Конституции, а принять отдельную поправку в Основной закон, в которой по пунктам расписать, чего НЕЛЬЗЯ сделать с гражданином России и на что он имеет право. Американцы в свое время поступили именно так – и не пожалели (*КМ.ru* (<http://www.km.ru/v-rossii/2013/11/17/soviet-federatsii-fs-rf/725405-nyneshnie-praviteli-rossii-pridumali-kak-ostatsya->). – 2013. – 17.11).

## Республика Білорусь

**Концепция реформирования судебной системы и органов юстиции, которая была одобрена 19 ноября на совещании в Администрации президента под председательством А. Лукашенко, требует внесения изменений в**

---

**Основной Закон Беларуси.** Об этом сообщил заместитель главы президентской Администрации В. Мицкевич.

В частности, по его словам, предусмотренное концепцией объединение общих и хозяйственных судов в единую систему судов общей юрисдикции «возможно без предварительной корректировки Конституции, но с последующим ее изменением в части исключения упоминания о Высшем Хозяйственном Суде».

«При этом раздел Основного Закона, в котором находится ряд подлежащих корректировке статей, может быть изменен только путем референдума», – приводит слова чиновника пресс-служба президента.

Как отметил В. Мицкевич, при объединении общих и хозяйственных судов в единую систему судов общей юрисдикции будет по сути создан единый высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и экономическим делам – Верховный Суд, который объединится с Высшим Хозяйственным Судом.

По мнению В. Мицкевича, это позволит унифицировать судебную практику, обеспечить единообразное толкование и применение всеми судами норм материального права, облегчить доступ к правосудию для граждан и организаций, исключить возможность отказов в судебной защите по причине неподведомственности спора тем или иным судам.

Во избежание снижения эффективности хозяйственного судопроизводства предлагается сохранить хозяйственные суды областей как суды соответствующей специализации, переименовав их в экономические, они будут охватывать всю сферу экономических отношений. Кроме того, решаются и другие связанные с объединением вопросы, в частности, образование в Верховном Суде судебной коллегии по экономическим делам, которую возглавит заместитель председателя Верховного Суда, расширение компетенции пленума и президиума Верховного Суда с учетом наделения их полномочиями по рассмотрению экономических дел, создание общих органов судейского сообщества, в том числе квалификационной коллегии судей, которые объединят в себе полномочия действующей

---

щих сегодня отдельных квалификационных коллегий общих и хозяйственных судов.

Предлагаемый механизм объединения позволит также обеспечить единство подходов к построению судебных систем с другими странами—участницами Таможенного союза и Единого экономического пространства.

«При этом предложенные варианты преобразования белорусского правосудия учитывают специфику государственного устройства страны, ее политические и правовые традиции», — говорится в сообщении пресс-службы президента.

Кроме того, предлагается усовершенствовать систему деятельности судебных исполнителей. Сегодня регулирование деятельности судебных исполнителей общих судов осуществляется Министерством юстиции, а служба судебных исполнителей хозяйственных судов полностью находится в ведении самих хозяйственных судов. При этом функции повседневного контроля за деятельностью судебных исполнителей закреплены за судьями. По словам В. Мицкевича, в результате судьи выполняют несвойственные им функции, что создает дополнительную нагрузку на них и зачастую сводит соответствующий контроль до формального уровня.

Предлагается сформировать единую централизованную вертикаль исполнения, в которую войдут создаваемые при Министерстве юстиции Департамент принудительного исполнения и его территориальные органы, образуемые на базе передаваемых облисполкомами в подчинение Минюста главных управлений юстиции. Основная роль в обеспечении своевременности и качества исполнения судебных решений будет отводиться непосредственно судебным исполнителям, что повысит как уровень их собственной ответственности, так и уровень ответственности их руководителей, в том числе за подбор и расстановку кадров. При этом за судами будет сохранен процессуальный контроль за исполнением судебных решений и иных исполнительных документов путем разрешения жалоб на действия и бездействия судебного исполнителя, а отделение системы исполнения от судов сделает этот контроль еще более принципиальным. Кроме того, не будут



---

передаваться судебным исполнителям и останутся в компетенции судов вопросы принятия наиболее строгих мер, существенно ограничивающих права должников, к примеру таких, как право на выезд из Республики Беларусь, управление транспортными средствами и другие.

По мнению рабочей группы, передача Министерству юстиции главных управлений юстиции облисполкомов позволит оптимизировать их деятельность, а также без увеличения штатной численности работников государственного аппарата сформировать территориальные органы Департамента принудительного исполнения и осуществить их организационное, кадровое и материально-техническое обеспечение. При этом за передаваемыми главными управлениями юстиции планируется сохранить все выполняемые ими в данное время функции и задачи, в частности такие, как регистрация субъектов хозяйствования, правовая экспертиза актов местных органов, контроль за нотариатом, адвокатурой и загсами. Координация данной работы и ее сопровождение будет осуществляться Министерством юстиции. Одновременно с целью повышения мотивации должников на добровольное исполнение обязательств предлагается увеличить размер удержания с должников при принудительном исполнении по имущественным взысканиям с 5% до 10% от взысканных сумм, что соответствует уровню аналогичных удержаний в других странах постсоветского пространства.

Председатель Верховного Суда В. Сукало отметил, что предлагаемая концепция совершенствования судебной системы является логическим продолжением общей судебно-правовой реформы, которая проходит в настоящее время в стране. По его словам, принятые изменения уже позитивно повлияли на качество и оперативность белорусского правосудия. Однако в настоящее время назрела необходимость совершенствования самой судебной системы. В. Сукало отметил, что абсолютное большинство стран, включая государства постсоветского пространства, Таможенного союза, идут по пути развития специализированных судов, но в рамках единой судебной системы с одним высшим судом как координи-

---

рующим и направляющим центром судебной политики и судебной практики.

«Такова модель построения судебных систем в абсолютном большинстве европейских государств. Объединение системы судов общей юрисдикции как основной системы нашего правосудия сегодня и системы хозяйственных судов с одним высшим судом во главе, одним пленумом, одним президиумом, безусловно, будет формировать единую, понятную, внятную судебную практику, единые классические формы правосудия и единый статус всех субъектов судебной власти», – сказал В. Сукало.

Предлагаемые изменения в меньшей степени коснутся областных хозяйственных судов и их ежедневной практической деятельности.

Председатель Верховного Суда подчеркнул, что при объединении двух систем ни на один час не будет остановлен сам процесс правосудия (*UDF.BY* (<http://udf.by/news/sobytie/90394-lukashenko-snova-perekraivaet-konstituciyu.html>)). – 2013. – 20.11).

## Таїланд

**Конституционный суд Таиланда, рассматривавший иск таиландской оппозиции о неконституционности принятых парламентом поправок к основному закону и роспуске правящей партии за попытку «подрыва основ государственности», постановил считать поправки неконституционными, но отказал в роспуске правящей партии и «политической дисквалификации» на 5 лет 312-ти депутатов и сенаторов, проголосовавших за внесение поправок.**

Конституционный Суд признал поправки незаконными в результате нарушений в процедуре голосования.

Правящая партия во главе с премьер-министром Й. Чинават намеревалась изменить ряд положений конституции 2007 г., которая была принята назначенной военными конституционной ассамблеей после военного переворота 2006 года. Власти

---

пытались вернуть в основной закон положение о полной выборности сената, который сейчас является выборным только наполовину, и преодолеть заложенное в конституции 2007 г. право конституционного и верховного судов пересматривать и отменять решения парламента. В соответствии же с основным законом 1997 г., который был отменен после военного переворота, парламента обладал всей полнотой законодательной власти.

Суды в Таиланде назначаемые, судьи всех уровней считаются королевскими служащими наряду с военными, полицейскими и преподавателями государственных школ и университетов.

После принятия конституции 2007 года суды множество раз отменяли решения парламента. Судебными решениями дважды распускались правящие партии, а их депутатам запрещалось вести политическую деятельность в течение пяти лет. Таким образом пали два подряд всенародно избранных правительства, а в 2009 г. находящаяся сейчас в оппозиции Демократическая партия Таиланда, не выигравшая ни одни выборы за 20 лет, оказалась у власти в результате парламента-ского голосования.

Все правительства, пострадавшие от судебных решений, были сформированы сторонниками бывшего премьера Таиланда Таксина Чинавата, которого сверг переворот 2006 года. В 2011 г. в результате досрочных всеобщих выборов к власти пришло нынешнее правительство во главе с младшей сестрой бывшего премьера, Йинглак Чина ват (*РИА Новости* (<http://ria.ru/world/20131120/978303854.html#13849567263103&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration#ixzz2lCA7Oj00>). – 2013. – 20.11).

## Египет

**Новая египетская конституция ликвидирует верхнюю палату парламента.**

За соответствующую меру проголосовали члены разрабатывающей новую конституцию «комиссии пятидесяти».

---

Проект конституции будет представлен президенту страны Египта Адли Мансуру в конце ноября 2013 г., сообщает «Газета.Ru».

Как сообщалось, новые власти Египта создали специальный комитет для того, чтобы полностью переписать конституцию, принятую во время правления президента М. Мурси.

По мнению нынешнего руководства, разработанная исламистами конституция неспособна гарантировать права человека и защитить права женщин, а также отражать интересы различных слоев населения страны.

Поэтому правительственный комитет уполномочен не только изменять отдельные положения конституции, но и переписать ее полностью. Так, будет изменена система парламентских выборов, благодаря которой «Братья-мусульмане» смогли получить 80% мест при президенте Мурси.

Напомним, армия Египта 3 июля на фоне волны народного недовольства властью движения «Братья-мусульмане» отстранила от власти Мухаммеда Мурси и объявила в стране переходный период. Президент был арестован. Последовавшие кровопролитные протесты сторонников исламистов привели к очередному кризису в Египте (*Росбалт* (<http://www.rosbalt.ru/main/2013/11/07/1197111.html>). – 2013. – 7.11).

## Лівія

**Власти Ливии стремятся пересмотреть действующее законодательство и привести его в соответствие с нормами шариата.** Об этом свидетельствует документ министерства юстиции, оказавшийся в распоряжении агентства AFP.

В документе говорится о создании специального комитета из 16 человек, который начнёт свою работу в декабре. В его обязанности войдёт «ревизия текущего законодательства и предложение туда поправок, не противоречащих законам и принципам исламского права». Отбором кандидатур займутся Верховный суд и муфтий страны. В комитет должны будут

---

войти профессора исламских университетов страны. Возглавит его профессиональный судья.

Все поправки, внесенные комитетом, должен будет утвердить Всеобщий Национальный конгресс – высший законодательный орган страны. По словам наблюдателей, создание подобной комиссии свидетельствует об усилении влияния «салафитских» групп в Ливии.

Напомним, что после свержения режима Каддафи в 2011 г. одним из первых нововведений, близких к шариату, стало разрешение многожёнства.

На этой неделе джихадистская группировка Ансар аль-Шария, которую обвиняют в атаке на американскую дипмиссию в сентябре прошлого года, также объявила, что только исламские законы смогут повысить безопасность в стране, лишённой стабильности. В то же время, группировка не признаёт действующую власть, в том числе службы безопасности, обвиняя правительство в «отступничестве» и пособничестве тирании.

На днях премьер-министр страны Али Зейдан пообещал усилить меры по борьбе с беспорядками, организуемыми экстремистами (*RT (<http://russian.rt.com/article/18357>)*. – 2013. – 16.11).

## Никарагуа

**Пять учреждений Никарагуа будут иметь возможность высказать свое мнение по проекту частичного изменения Конституции страны, сообщила Национальная ассамблея.**

Специальный Комитет парламента, который руководит процессом, в эту пятницу пригласил представителей Генеральной Прокуратуры Республики, Верховного суда, Ассоциации муниципалитетов и Института муниципального развития.

В течение последних дней лидеры Национальной полиции, армии и Верховного избирательного совета (CSE) высказали свои мнения по теме.

Местные средства массовой информации также усилили критику оппонентов, которые считают, что правительству

---

будут даны чрезмерные полномочия, предусмотренные для исполнительной власти.

На вопрос журналистов по теме, глава законодательной власти Рене Нуньес подтвердил поддержку инициативы, утверждая, что она направлена на укрепление институтов в интересах нации.

По словам президента CSE Роберто Ривас, важность поддержки Конституцией статуса семьи как основной ячейки общества и защиты права на участие в государственном управлении отражены в документе.

CSE в полной мере оценил предложение конституционного статуса и новой модели трехстороннего диалога между правительством, частным сектором и работниками для анализа фундаментальных вопросов национальной жизни.

В защиту также выступили лидеры Объединенной конфедерации профсоюзов и объединенного рабочего Союза.

Согласно проекту, планируется изменить 39 статей Конституции, в том числе, определить территориальные границы, в связи с тем, что страна вернула морскую акваторию в Карибском бассейне решением Международного суда (*Пренса Латина* ([http://ruso.prensa-latina.cu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50921:&opcion=pl-ver-noticia&catid=1](http://ruso.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=50921:&opcion=pl-ver-noticia&catid=1)). – 2013. – 15.11).

\*\*\*

**Национальная ассамблея (парламент) Никарагуа направила в начале ноября в специальную парламентскую комиссию проект реформы конституции страны, подготовленного правящим Сандинистским фронтом национального освобождения (СФНО) во главе с президентом Даниэлем Ортегой.** Реформа в случае одобрения позволит 68-летнему Ортеге баллотироваться в президенты на выборах 2016 года на четвертый срок. Для этого потребуется изменить 39 статей главного закона страны, но как говорится: нет в мире таких крепостей, которых не могли бы взять сандинисты.

Кроме того, СФНО предлагает избирать президента относительным большинством голосов. Иными словами, для

---

победы на выборах кандидату достаточно просто набрать на 5 или более процентов голосов больше, чем его соперники, а не на 35% больше, как сейчас. Помимо этого, правящий фронт предлагает наделять декреты исполнительной власти силой закона и разрешить назначать военных на государственные посты.

Для принятия пакета поправок необходимо большинство в две трети от конституционного состава парламента (62 депутата), в котором насчитывается 92 места. СФНО располагает 63 депутатскими мандатами. Так что весьма высока вероятность того, что поправки могут быть приняты.

«Даниэль Ортега стремится получить полный контроль над страной и правительством», – таким образом прокомментировал инициативу сандинистов бывший соратник Даниэля Ортеги, а ныне экс-генерал Уго Торрес (*Докладніше див. Додаток*).

#### **Додаток**

##### **Восхождение на политический Олимп**

Даниэль Ортега родился 11 ноября 1945 года в маленьком никарагуанском городке Ла-Либертад. Его отец был участником движения Сопротивления под руководством Сезара Аугусто Сандино, который сражался против американской оккупации Никарагуа с 1927 по 1934 год. Мать Лидия Сааведра также была активисткой сандинистского движения и за свою деятельность даже однажды попала в тюрьму.

Вскоре после начала политической деятельности он был впервые арестован секретной полицией диктаторского режима Анастасио Сомосы. Однако, несмотря на это, молодой революционер смог успешно окончить среднюю школу и поступить в 1962 году в престижный Центральноамериканский университет на факультет права. Примерно в то же время он вступил в Сандинистский Фронт Национального Освобождения.

В двадцатилетнем возрасте Даниэль Ортега вошел в состав Национального руководства СФНО, а уже через год стал командующим Центральным фронтом СФНО.

Но долго пробыть в качестве одного из лидеров сандинистов ему не удалось. В 1967 Даниэля Ортегу приговорили к длительному тюремному заключению за ограбление одного из отделений Bank of America. В результате блистательной операции, проведенной партизанами Сандинистского фронта национального освобождения в 1974 году, он был освобожден и бежал на Кубу. В течение почти двух лет Ортега скрывается на Кубе, где познает тактику и стратегию партизанской борьбы, а также основы стро-

---

ительства социалистического общества. В 1976 г. нелегально возвращается в Никарагуа и возглавляет вооруженную борьбу против режима Анастасио Сомосы в ряде районов страны.

В 1979 г. входит в руководящий совет правительства Национального возрождения и становится лидером Сандинистской революции. После победы Сандинистской революции возглавил правительство Национальной реконструкции, которое с 1980 г., опираясь на помощь СССР и Кубы, начало строительство социализма в Никарагуа. Советский Союз предоставил Никарагуа военную технику и средства в размере 125 млн долл.

В ноябре 1984 г. Даниэль Ортега избирается президентом Никарагуа, за него проголосовало 67% избирателей.

Однако вскоре правительство Ортеги столкнулось с существенными экономическими проблемами. Доверие к сандинистам было подорвано. На выборах, прошедших в феврале 1990 г., Даниэль Ортега, набрав 40% голосов избирателей, был вынужден уступить президентское кресло Виолетте Чаморо, которая набрала 55% голосов. Кстати, в свое время Чаморо также состояла в хунте и была яркой сторонницей СФНО. Но в конце восьмидесятых годов она стала членом Союза Национальной Оппозиции.

Примечательно, что на следующий день после оглашения итогов выборов Даниэль Ортега сделал заявление, в котором сказал, что не считает себя проигравшим, поскольку сандинисты слишком много сделали для того, чтобы принести в Латинскую Америку достоинство и социальную справедливость, поэтому он не будет цепляться за правительственные должности.

#### **«Команданте Ортега больше не существует»**

После поражения сандинистов Даниэль Ортега не раз хвалился тем, что сандинистская революция не стала механической копией советской или кубинской модели. При этом он ставил себе в заслугу то, что смог использовать смешанную экономику и политический плюрализм для восстановления и развития страны.

Даниэль Ортега баллотировался в президенты на выборах в 1996 году и в 2002 году, но оба раза проиграл кандидатам от правых сил.

В ходе предвыборной кампании 2002 приветствовал частную собственность и крупный капитал, заявив: «Я изменился и извлек уроки из прошлого. ... Команданте Ортега больше не существует».

За время пребывания Даниэля Ортеги в оппозиции он несколько раз менял свои политические взгляды. Он сменил свою ярко-выраженную марксистскую позицию в пользу социальной демократии. Ортега отрекся от марксизма и публично попросил прощения за притеснения, которые сандинистский режим, будучи у власти, чинил в отношении народа и церкви.

Все ошибки прошлых предвыборных кампаний были исправлены в 2006 г.

Будучи кандидатом в президенты, он сделал заявление, в котором признался, что извлек уроки из прошлого и теперь уже не является тем ярким революционером, каким был раньше. Судя по всему, пламенные речи возымели эффект и на выборах, прошедших 5 ноября 2006 года, Даниэль



---

Ортега победил, получив 38% голосов избирателей и вновь занял пост главы государства.

В настоящее время правящая партия в парламенте обладает квалифицированным большинством, позволяющее сотворить с Основным законом все, что заблагорассудится.

Нынешнему президенту недостаточно того, что он находится у власти с перерывами уже 14 лет и получил право оставаться еще до 2016 г. Теперь он намерен пойти по стопам союзника по Боливарианскому альянсу Уго Чавеса, добившегося одобрения поправки, позволяющей выдвигаться неограниченное количество раз. В таком случае бывший партизанский командир останется у руля правления гораздо дольше, чем Сомоса, которого силой отстранили от власти, приговорили к смертной казни, а затем беглого застрелили в Парагвае. Получается парадокс. Тот, кто с оружием в руках сражался с диктатором, сам становится таковым. Не ждет ли его аналогичная судьба? (*inoСМИ.ru* ([http://www.inosmi.ru/op\\_ed/20131108/214589243.html#ixzz2kQo7UTx9](http://www.inosmi.ru/op_ed/20131108/214589243.html#ixzz2kQo7UTx9)). – 2013. – 8.11).

## Непал

**У Непалі відбуваються вибори до Конституційної асамблеї, завданням якої стане підготовка проекту нового основного закону країни, передає ВВС.**

Це вже друга подібна спроба за останні сім років, з тих пір як в 2006 р. було досягнуто згоди з повстанцями – маоїстами про припинення збройної боротьби, що тривала десятиліття.

Члени попередньої асамблеї були обрані п'ять років тому, однак підготувати проект нової конституції не вдалося, і торік асамблею розпустили.

За правильністю проведення виборів стежить перехідний уряд країни. У той же час група опозиційних партій, очолювана маоїстами, закликала до бойкоту голосування (*Economy&Finance* (<http://www.ecnfi.com/index.php/tolokapovun/71832-y-непалі-знову-вибирають-конституційну-асамблею>). – 2013. – 19.11).

---

## **З фондів НБУВ**

Т. Добко, заввідділу НБУВ, кандидат історичних наук,  
Н. Моїсеєнко, науковий співробітник НБУВ,  
Є. Коновалова, провідний бібліограф НБУВ

### **Конституційне (державне) право України: поняття, характеристика, система, предмет та інститути (1993–2012)**

(Бібліографічний список. Продовження в наступному випуску)

#### **Загальні питання**

1. Богачова О. В. Законотворчий процес зарубіжних країн / О. В. Богачова, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко. – К. : Реферат, 2006. – 656 с. – (Енциклопедія законотворчості).

Наведено опис законодавчого процесу зарубіжних країн, а також витяги з конституцій і регламентів парламентів різних держав щодо законотворчого процесу. Розкрито особливості законодавчої ініціативи, механізмів розгляду, прийняття та промульгації законів у країнах з одно- та двопалатним парламентами, зокрема, Португалії, Фінляндії, Швеції, Італії, Канади, Росії, Франції, Австрії, Великої Британії, Польщі, Болгарії. Висвітлено роль порівняльного правознавства у законотворчому процесі.

Ва686901

2. Кушніренко В. О. Реформування шариату як основа модернізації ісламської держави в контексті теорії конституціоналізму : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / В. О. Кушніренко ; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2004. – 19 с.

Розкрито специфіку ісламської суспільно-політичної традиції, зокрема, концепції влади та розуміння соціальної справедливості, а також вивчено рівень сучасних політичних

---

систем у мусульманських країнах на підставі аналізу сучасних конституцій у цих країнах. Розглянуто підходи щодо процесу модернізації ісламської держави, висвітлено найважливіші моменти цього процесу, характер і наслідки змін внаслідок якісної трансформації ісламської політико-правової системи. Показано, як принцип конституціоналізму проявляє себе у контексті ісламської політико-правової доктрини.

Pa328379

\*\*\*

3. Врадай О. Конституційний процес в Європейському союзі: об'єктивний погляд / О. Врадай // Трибуна. – 2004. – № 9–10. – С. 30–31.

Дослідження конституційного процесу Євросоюзу, актуальні питання, концептуальний підхід, порівняльна характеристика з Україною, характер юридичного утвердження.

Ж60336

4. Кочубей Л. О. Особливості правових засад виборчого процесу в зарубіжних країнах / Л. О. Кочубей // Вісн. Держ. акад. керів. кадрів культури і мистецтв. – 2006. – № 1. – С. 112–117.

Розглянуто особливості правового регулювання виборчого процесу за кордоном, зокрема, в США, Великій Британії, Італії, Франції. Показано, що процес впровадження в Україні конституційної реформи передбачає введення парламентської форми правління з виборчою системою пропорційного представництва, яка є найбільш поширеною серед країн Західної Європи. Доведено необхідність змін у виборчому законодавстві держави, чітке розмежування взаємовідносин Центрвиборчкому та Верховного Суду, реформування адміністративної системи з метою послаблення впливу державного апарату на виборчу кампанію.

Ж22799

---

5. Краснова О. И. Конституционные основы взаимодействия властей в законодательном процессе зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ (на примере ФРГ, США и Франции) / Краснова О. И. // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 5. – С. 109–114.

6. Левицька Г. Особливості конституційного процесу в арабських державах / Г. Левицька // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юридична. – Л., 2005. – Вип. 41. – С. 137–141.

Ж28852/Ю

### **Країни СНД**

7. Чудаков М. Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447–1996 гг.) / М. Ф. Чудаков ; Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. – Минск : Акад. упр., 2004. – 327 с.

8. Жакаева Л. С. Конституционный процесс в Республике Казахстан: теоретико-правовые вопросы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Жакаева Лейла Султановна ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – 53 с.

### **Країни Європи**

9. Сидоров В. В. Коалиции в парламенте и правительстве Бельгии: конституционный процесс и факторы формирования / В. В. Сидоров // Актуал. проблемы экономики и права. – 2009. – № 1. – С. 152–157.

10. Абрамова М. Г. Современный конституционный процесс в Боливии / Абрамова М. Г. // Образование и право. – 2011. – № 5. – С. 255–261.

---

## Великобританія

11. Крушинський В. Великобританія і конституційний процес в Європейському Союзі / В. Крушинський // Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонац. дослідж. – 2003. – Вип. 24. – С. 272–283. Ж69635

12. Лейланд П. Деволюція в Великобританії: нові аспекти динаміки конституційного процесу / П. Лейланд // Сравнител. конституційн. обозрение. – 2012. – № 1. – С. 25–46.

## Польща

13. Сиденко О. А. Конституційний процес в умовах демократическої трансформації в Польщі: кінець 1980-х – початок 2000-х гг. : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути, етнополітична конфліктологія, національні і політичні процеси і технології» / Сиденко Ольга Анатольевна ; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж, 2005. – 23 с.

## Словачія

14. Переш І. Є. Процедура розгляду Конституційним Судом Словацької Республіки скарг на незаконні дії органів державної влади та місцевого самоврядування / І. Є. Переш // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 16. – С. 378–381. Ж69395

## Франція

15. Прудон П. Ж. Політичні протиріччя: Теорія конституційного руху в ХІХ столітті (во Франції) / П. Ж. Прудон ; предисл. А. Ю. Федорова. – 2-е изд., доп. – М. : КРАСАНД, 2011. – VI, 161 с. – (Размышляя об анархизме).

---

\*\*\*

16. Рассыльников И. А. Конституционные основы бюджетного процесса во Франции / И. А. Рассыльников // Северо-Кавказ. юрид. вестн. – Ростов н/Д., 2010. – № 4. – С. 77–83.

### **Країни Азії**

17. Индийская конституция в прошлом и настоящем: Из истории развития конституц. процесса в Индии (1919–1950) : учеб. пособие в помощь студентам и слушателям образ. учреждений Минюста России / В. К. Поддубный, Д. С. Белошников, Р. Н. Кольцов, А. А. Цененко ; Ряз. ин-т права и экономики. – Рязань, 2000. – 205 с.

18. Поддубный В. К. Конституционный процесс в Британской Индии в эпоху национально-освободительной борьбы: предпосылки, события и результаты. 1921–1947 гг. : спецкурс : учеб. пособие : в помощь преподавателям, студентам гуманитар. вузов России / В. К. Поддубный ; Федер. агентство по образованию Рос. Федерации, Владимир. гос. гуманитар. ун-т, Каф. новой и новейшей истории. – Владимир : Владимир. гос. гуманитар. ун-т, 2008. – 157 с.

19. Гудошников Л. Конституция Китайской Народной Республики в процессе исторических перемен и реформ : (к двадцатой годовщине принятия действующей Конституции КНР) / Л. Гудошников // Проблемы Дал. Востока. – М., 2002. – № 3. – С. 12–21.

Ж14030

### **Туреччина**

20. Ягудин Б. М. Исламский фактор и его влияние на конституционные процессы в Турции / Б. М. Ягудин // *Turcica et Ottomanica*. – М., 2006. – С. 388–396.

---

Ягудин Б. М. Особенности и динамика конституционных процессов в Турции и влияние исламского фактора / Б. М. Ягудин // Вестн. Нижегород. ун-та. Серия : Международные отношения. Политология. Регионоведение. – Н. Новгород, 2006. – Вып. 1. – С. 377–385.

### **Країни Африки**

21. Сапронова М. А. Политика и конституционный процесс в Алжире (1989–1999) / М. А. Сапронова ; Ин-т изучения Израиля и Ближнего Востока, Рос. акад. наук, Ин-т востоковедения. – М. : Ин-т изучения Израиля и Ближнего Востока : Ин-т востоковедения Рос. акад. наук, 1999. – 164 с.

22. The road to the 1971 Constitution – a brief constitutional history of modern Egypt // Human rights and democracy : The role of the Supreme Constitutional Court of Egypt. – L. etc., 1996. – P. 3–12.

Конституция Арабской Республики Египет 1971 г. как результат развития конституционного процесса в Египте с конца 19-го в.

### **Країни Америки**

23. Ивановский З. В. Доминиканская республика: конституционные реформы и политический процесс / З. В. Ивановский // Латинская Америка. – 2010. – № 9. – С. 36–51.  
Ж62393

### **Видання іншими мовами**

24. Palmer Ch.-E. Abstimmen über Europa: Zu den Europawahlen vor dem Hintergrund von EU-Erweiterung und Verfassungsprozess / Ch.-E. Palmer // Polit. Meinung. – Bonn, 2004. – Jg. 49, № 413. – P. 5–10.

Расширение ЕС; конституционный процесс и выборы в европейский парламент с участием новых членов ЕС.

---

## Великобритания

25. Hazell R. The British Constitution in 1997-98: Labour's constitutional revolution / R. Hazell, D. Sinclair // *Parliamentary affairs*. – L., 1999. – Vol. 52, № 2. – P. 161–178.

О процессе разработки Конституции Великобритании лейбористами в 1997–1998 гг.

26. Kassim H. Le Royaume-Uni et le traite constitutionnel europeen / H. Kassim // *Critique intern.* – P., 2005. – № 29. – P. 113–133.

Великобритания и процесс выработки европейской конституции.

27. Hine D. L'Italie et la Convention constitutionnelle: avant, pendant et apres / D. Hine // *Critique intern.* – P., 2005. – № 29. – P. 153–168.

Италия и процесс выработки европейской конституции.

Hui Xie. Vom politisierten zum rechtsstaatlichen Verfassungsverständnis: Entwicklungen im China des 20. und Erwartungen des 21. Jh / Xie Hui // *Staat*. – B., 2005. – Bd 44, H. 2. – P. 289–307.

Правовые учения в Китае конца 19 в. и конституционный процесс в 20 в.

28. Desrues Th. L'institutionnalisation des elections et la desertion des electeurs: le paradoxe de la monarchie executive et citoyenne / Th. Desrues, B. Garcia Lopez // *Annee du Maghreb*. – P., 2008. – P. 281–307.

Гражданское общество и процессы демократизации в конституционной монархии: парламентские выборы 2007 г. в Марокко.

## Мексика

29. Hensel S. Zur Bedeutung von Ritualen für die politische Ordnung: Die Proklamation der Verfassung von Cadix in Oaxaca,



---

Мехико, 1814 und 1820 / S. Hensel // Ztschr. fur hist. Forschung. – В., 2009. – Bd 36, Н. 4. – P. 597–627.

Кадисская конституция 1812 г. и конституционный процесс в мексиканской провинции Оахака.

30. Huerta Ochoa C. Constitucion y disen0 institucional / C. Huerta Ochoa // Bol. mexicano de derecho comparado. – Mexico, 2000. – А. 33: N.S., № 99. – P. 1085–1114.

Методика изучения динамики и процесса изменений Конституции и правовой системы Мексики. На примере изменений 1910–1917 гг.

\*\*\*

31. Kaczmarek P. Zdolnosc sadowa partii politycznych / P. Kaczmarek // Acta Univ. wratislaviensis. – Wroclaw, 2004. – № 2562 : Przegląd prawa i administracji, № 58. – P. 121–136.

Процессуальная правоспособность политических партий в свете Конституции Польши.

32. Deaconu S. Legea privind statutul deputatilor si senatorilor. Procedura reexaminarii legilor de catre Parlament in urma declararii lor ca neconstitutionale de catre Curtea Constitutionala / S. Deaconu // Analele Univ. Bucuresti. Drept. – Buc., 2006. – Anul 56, № 1. – P. 77–93.

Процедура пересмотра законов Парламентом Румынии вследствие объявления их Конституционным судом неконституционными (на примере Закона 2005 г. о статусе депутатов и сенаторов).

### **Сполучені Штати Америки**

33. Balanced-budget amendment to the constitution: Hearing before the Subcomm. on the constitution of the Comm. on the judiciary, US Senate, 103d Congr., 1st sess. on S.J. Res.41 ..., March 16, 1993. – Wash. : Gov. print. off., 1994. – IV, 96 p. – (Ser. ; № J-103-4).

---

Обсуждение дополнения к Конституции США о введении принципа сбалансированности государственного бюджета, в Сенате Конгресса США, 16 марта 1993 г.

34. Berns W. Democracy and the constitution: Essays / W. Berns. – Wash. : AEI press, 2006. – XI, 244 s. – (Landmarks of contemporary polit. thought).

Конституция как отражение демократических процессов в США.

35. Brooks B. P. A new speedy trial standard for Barker v Wingo: Reviving a constitutional remedy in an age of statutes / B. P. Brooks // Univ. of Chicago law rev. – Chicago, 1994. – Vol. 61, № 2. – P. 587–611.

Анализ эффективности Шестой поправки к Конституции США о праве обвиняемого по уголовному делу на быстрый и публичный суд в современных условиях.

---

---

**КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ:**  
**політико-правові аспекти діяльності**  
Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу “Україна: події, факти, коментарі”

Редактори:  
Т. Дубас, Ю. Шлапак  
Комп’ютерна верстка:  
В. Бондаренко

Підп. до друку 02.12.2013.  
Формат 60x84 1/16, Обл.-вид. арк. 7,65. Наклад 125 пр.  
Видається в друкованому та електронному вигляді  
Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач  
Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського  
03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3  
Тел. (044) 524-25-48, (044) 525-61-03  
E-mail: [siaz2004@yandex.ru](mailto:siaz2004@yandex.ru)  
[siaz@pochta.ru](mailto:siaz@pochta.ru)  
[www.nbuv.gov.ua/siaz.html](http://www.nbuv.gov.ua/siaz.html)

Свідоцтво про внесення суб’єкта  
видавничої справи до Державного реєстру видавців,  
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 1390 від 11.06.2003 р.