

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
№ 2 ТРАВЕНЬ 2014**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу  
«УКРАЇНА: ПОДІЇ, ФАКТИ, КОМЕНТАРІ»

**Редакційна колегія:**

О. Онищенко, академік-секретар Відділення історії, філософії і права НАН України,  
член Конституційної Асамблеї України;  
(голова)

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році  
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Е. Бусол*

Проблема федерализации в украинских реалиях: мнения экспертов и политиков.....3

*О. Дуднік*

Результати конституційних референдумів у ХХІ ст.: адекватність стану громадської думки та рівню відповідальності законодавців.....11

### НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....23

### КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Харківська правозахисна група:

Проект Закону України «Про вимушених переселенців».....29

*В. Колесник*

Конституционный порядок федерализации Украины в условиях повышения политической активности.....36

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

*И. Шевченко, для УП:*

Какая Конституция нужна Украине?.....40

*И. Шевченко, для УП:*

Какую Конституцию предлагают Украине? Часть 2.....44

*А. Ковальчук, Д. Кравченко, FORBES.ua:*

Основной закон полуострова.

Чем Конституция Крыма

отличается от всеукраинской.....47

*А. Ковальчук, FORBES.ua:*

Какой будет новая Конституция Украины

И как изменится налоговая система страны

благодаря изменению Основного закона.....50

### ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....52

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*І. Коліушко*

Україна зараз не може стати ні президентською, ні парламентською республікою.....66

*І. Коліушко*

Нагляд за законністю мають здійснювати місцеві держадміністрації, а не прокуратура.....67

*І. Коліушко*

Легальних підстав для референдуму в Україні немає .....68

*Я. Журба*

Конституційна самоорганізація.....68

Громадські експерти пропонують механізм запобігання узурпації влади в Україні.....70

Експерти критично оцінили проведення люстрації суддів.....71

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Іспанія.....72

Греція.....73

Японія.....74

Латвія .....75

Туніс.....76

Вірменія.....76

Узбекистан .....78

Киргизстан.....79

### З фондів НБУВ

*В. Волковинська*

Конституції та конституційний процес:

реферативно-бібліографічна база даних

Фонду Президентів України.....80

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Е. Бусол, старший научный сотрудник «СІАЗ» НБУВ, кандидат юридических наук

### Проблема федерализации в украинских реалиях: мнения экспертов и политиков

**В** последние месяцы общественно-политического кризиса в Украине активно обсуждаемыми темами стали вопросы федерализации и децентрализации власти.

Напомним, согласно Конституции, Украина является унитарным государством, которое состоит из 24 областей, руководителей которых назначает Президент Украины, 2 городов с особым статусом (г. Киев и г. Севастополь), в которых избираются мэры, но Президент назначает руководителей государственных администраций, и Автономной Республики Крым, которая имеет своего премьер-министра, а также представителя Президента Украины в автономии.

Принимая во внимание особенности бюджетных процессов, которые полностью контролируются в центре, распределение полномочий, когда главы администраций имеют куда более широкие возможности, в отличие от избранных общинами областей и городов советов, которые будто бы эти полномочия администрация делегировали, Украину можно назвать сверхцентрализованным государством.

Призывы к передаче больших прав на уровень областей и местного самоуправления звучали постоянно, но в реальности все выглядело с точностью до наоборот – дальнейшая бюджетная централизация и фактическое лишение общин городов Киев, Черновцы, Черкассы и ряда других возможности иметь законно избранных мэров городов. Казалось бы, курс бывшей партии власти – Партии регионов – на централизацию очевиден. Однако в последнее время все больше ее представителей начинают во весь голос говорить даже не о децентрализации, а о федерализации. Почему так происходит?

Федерализация предполагает изменение унитарного устройства государства в

федерацию. Федерация (от лат. «союз») – форма государственного строя, при котором государство состоит из равноправных единиц (республик, земель, краев), однако имеет свои законодательные и исполнительные органы, законодательство и прочее. В то же время каждая отдельная территориальная единица также имеет свои законодательные, исполнительные, судебные органы. Власть субъектов федерации ограничена теми правами, что принадлежат федерации в целом.

В «Большом юридическом словаре» указано, что федерация представляет сложное (союзное) государство, состоящее из образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью. Составляющие федерацию государственные образования (штаты, земли, провинции) являются ее субъектами и имеют свое собственное административно-территориальное деление. В отличие от унитарного государства федерация имеет две системы высших органов власти – федеральные и соответствующие органы членов федерации. Федеральные органы осуществляют свои полномочия и функции на всей территории страны. Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государствами в собственном смысле слова. Они не обладают суверенитетом, правом одностороннего выхода из союза, юридически лишены права участия в международных отношениях. В случае нарушения союзной конституции или законодательства центральная власть имеет право на принудительные меры по отношению к субъекту федерации (<http://pravo-slovar.narod.ru/f.htm>).

История федерализма достаточно молода и датируется со времени образования США (в 1787 г.). Самой старой из существующих федераций является Швейцария, которая

возникла во времена средневековья из отдельных государств-кантонов, через конфедеральный союз к современному федеральному государству. В мире сейчас насчитывается около 25 федераций. В зависимости от принципа, положенного в основу образования, выделяют федерации: историко-географические (образовались путем исторического объединения федеральных единиц в единое государство): Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Швейцария, США, ФРГ, Мексика, Венесуэла, Канада и др.; национально-этнические (федеральные единицы в таких странах образованы с учетом этнических пределов и национальных интересов их населения) – Бельгия, Индия, Мьянма, Нигерия, Пакистан, Россия.

На сегодняшний день жители федеративных государств представляют 1/3 населения планеты.

Итак, федерализация – это форма государственного устройства, которая предполагает наличие в составе государства самоуправляющихся единиц. Однако определить на практике степень «самоуправляемости» оказывается достаточно проблематично. Зачастую законодательно прописанные возможности субъектов федерации существенно отличаются от реализуемых.

При этом даже поверхностное изучение истории государств с федеративным устройством обнаруживает одну общую особенность: федеративное устройство было неотъемлемым для них с самого начала существования государственности.

Почти нигде в современных крупных федерациях не осуществлялась схема, которую предлагается сегодня внедрить в Украине: чтобы унитарное государство приняло изменения в Конституцию и законы – и стало федерацией. История знает всего один такой случай – с Королевством Бельгия. Явное разделение страны по линии франкоговорящих бельгийцев и носителей нидерландского языка фламандцев усугубилось в Бельгии тем, что франкофоны исповедовали либеральные идеи, а фламандцы – консервативные. Это

двуязычие и разница мировоззрений очень напоминают современную Украину, но вряд ли бельгийский опыт может быть применим у нас – по крайней мере, настолько быстро, чтобы снять социальное напряжение. Дело в том, что до принятия Бельгией Конституции в 1993 г. процесс федерализации длился в этой стране больше 20 лет! И это при том, что еще в 1962 г. нидерландский язык получил в Бельгии статус государственного, т. е. собственно административная реформа даже не касалась языковых проблем. Более того, типично в духе европейских ценностей (недаром же «столица» ЕС находится в Брюсселе) бельгийцы честно пытались учесть права всех и никого не обидеть. В итоге они выстроили громоздкую систему, в которой кроме трех регионов (Фламандского, Валлонского и Столичного) есть еще три так называемых «языковых сообщества», которые обладают собственными парламентами и полномочиями. В результате этого запутанного устройства Бельгия до сих пор принимает законы, касающиеся упорядочения полномочий трех территорий, трех сообществ и шести парламентов, т. е. процесс перехода к федеративному устройству там все еще длится. Самый крупный законодательный акт – пакет соглашений всех органов власти друг с другом – был принят только в 2000 г., т. е. спустя 30 (!) лет после начала процесса федерализации.

Исторические корни федерализма сформировали то, чего нельзя привить никакими законами и формальными правилами – ментальность жителей федеративных государств. Американец – это всегда еще и калифорниец либо техасец, немец – баварец либо берлинец. Это самоощущение принадлежности не только к государству или нации, но и к территории, есть, конечно, и у украинцев, но выражено оно не столь сильно, не у всех, а главное – это самоощущение даже если и имеет место, то не является фундаментом необходимых для федерализации традиций самоуправления. В США, например, они формировались в процессе колонизации.

В Германии – благодаря опыту жизни в разрозненных княжествах, городах и королевствах в период Средневековья, и все германские

союзы, начиная примерно с X в., уже были, по сути, федерациями. Естественно, жители таких традиционных, исконных федераций совершенно иначе представляют себе роль местных органов власти и осознают свою ответственность за их функционирование. Связь между местными органами самоуправления и жителями территорий там куда более плотная, степень участия граждан в жизни территориальных громад более сильная, чем в унитарных государствах, к которым относится и Украина. Конечно, можно принять законы, увеличивающие полномочия территориальных громад. Но до тех пор, пока сами жители не начнут осознавать свою ответственность за происходящее в их субъекте федерации, такая децентрализация будет иметь весьма сомнительный эффект с точки зрения увеличения роли местного самоуправления и будет означать лишь переход полномочий от одних чиновников к другим.

Ради объективности, следует сказать о существующих мнениях наиболее известных современных западных политологов, которые считают федерализацию перспективным направлением для развития любого государства. Например, профессор Женевского университета Д. Сижански отметил, что федерализм – это будущее государственности. Он акцентировал внимание на наиболее существенные черты федерализма: способность объединять ранее разрозненные образования, обеспечивая им возможность разрозненного представительства в масштабе федерации как целого, а также в масштабе отдельных ее частей; способность целого и его частей взаимно поддерживать один другого. Но, безусловно, наиболее весомым аргументом в пользу развития федерализма является то, что использование федеральной формы облегчает установление демократии, которая связана с общим признанием необходимости дальнейшего расширения прав и свобод человека и гражданина.

Наряду с такими мнениями современных политологов, некоторые из них указывают на два спорных момента в идее федерализации, которые ставят под сомнение тезис о том, что федерация – оптимальная для Украины форма государственного устройства.

Первый момент – деньги. У всех успешных федераций обнаруживается одна общая черта: все эти страны не просто богаты, а очень богаты, а значит – могут позволить себе роскошь финансировать и местные расходы, и общегосударственные, не допуская конфликта интересов.

Тезис о том, что «деньги должны оставаться в регионах» разбивается о реальность тем, что есть государственные расходы, от финансирования которых отказаться невозможно, и при системе, когда деньги остаются в регионах, эти расходы просто нечем будет финансировать. Например, хронически дефицитный Пенсионный фонд, который съедает примерно пятую часть украинского бюджета. Здесь можно вспомнить и о выплатах за российский газ, финансировании армии, правоохранительных органов, оплате государственных долгов международным финансовым институтам, крупных государственных проектов.

При этом регионы сегодня получают из государственного бюджета деньги на свои нужды в виде дотаций и субвенций. Справедливость распределения этих средств всегда вызывала и будет вызывать сомнения. Однако вряд ли идея радикально уменьшить поступления в общий котел является решением этой проблемы, поскольку в этом случае под угрозой может оказаться функционирование государства. Куда логичнее выглядит идея сделать это распределение более справедливым.

Второй момент, который является минусом федерализации, – неизбежные организационные проблемы. Для решения многих общегосударственных задач нужно не только достаточное финансирование, но и единая властная вертикаль. Волонтаристский подход к децентрализации полномочий может привести к тому, что задачи эти станут нерешаемыми.

Критики унитарного уклада отмечают, что централизация процессов управления государством угнетает активность регионального и местного уровня власти, которые ближе к гражданам, а потому лучше всего бы могли выполнять подавляющее большинство функций государства. И называют

децентрализацию тем процессом, который может эту проблему решить.

Критики же федерализма отмечают тяготение государства сильных субъектов федерации к распаду. Это можно наблюдать на примере все той же Бельгии. Даже в унитарных государствах, таких как Испания и Великобритания, участились призывы к референдумам в таких регионах, как Каталония, Страна Басков или Шотландия. То есть наличие региональных субъектов с широкими правами, особенно если их существование накладывается на национально-этнические особенности, способствует центробежным тенденциям вплоть до попыток отделения. И противостоять этому может лишь эффективное выполнение центром своих полномочий, потому что активность призывов к отсоединению преимущественно накладывается на политически и экономически сложные периоды и кризисы.

В Украине после президентских выборов 2004 г. граждан «пугали» тем, что идеи федерализации, которые раздавались с трибуны первого съезда депутатов советов всех уровней в г. Северодонецк, приведут к развалу Украины как государства. После парламентских выборов 2006 г. разговоры о федерализации отошли на второй план. Однако в последнее время эта тема снова начинает возвращаться в риторику украинских политиков. Например, народный депутат от Партии регионов В. Колесниченко не видит другой альтернативы развитию украинского государства, чем ее федерализация.

Лидер Коммунистической партии Украины П. Симоненко, выражая позицию соратников, тоже предлагает преобразовать Украину в федерацию и ликвидировать пост Президента страны.

Что касается позиции нынешней власти, то Премьер-министр Украины А. Яценюк заявил, что правительство выступает за децентрализацию власти, но категорически против призывов к федерализации со стороны иностранных государств.

При этом А. Яценюк подчеркнул, что украинское правительство исповедует принцип децентрализации власти. Этот принцип

предполагает, в частности, ликвидацию государственных администраций, передачу их полномочий местным органам власти и исполнительным комитетам, которые формируются на местах: «Он предусматривает право каждого человека влиять как на центральную, так и местную власть и определять местные власти у себя в регионе, а не в Киеве».

А. Яценюк подчеркнул, что для этого еще до президентских выборов Украина должна четко заявить, какой будет новая украинская Конституция. Глава правительства отметил, что в украинской истории «каждое правительство или каждый президент пытались переписать основной закон под себя»: «Люди стояли за изменение системы, а не за смену лиц. А изменение системы находится в плоскости новых конституционных изменений, нового соотношения полномочий между парламентом, правительством, институтом президента и судебной ветвью власти и передачи полномочий от центральной власти на места».

Комиссар ЕС по расширению и европейской политике соседства Ш. Фюле не видит ничего страшного в децентрализации власти, которую объявило в Украине правительство А. Яценюка. На своей личной странице в Twitter Ш. Фюле написал: «Децентрализация – это не федерализация. Децентрализация исходит изнутри Украины, федерализация – извне». Так он прокомментировал объявленный правительством Украины курс на децентрализацию власти в стране, несмотря на то что официальная Москва продолжает настойчиво рекомендовать Украине сменить унитарное устройство на федеративное. Напомним, что правительство одобрило Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Основная идея Концепции – децентрализация власти в стране и существенное расширение полномочий территориальных общин.

Не остаются в стороне и другие европейские политики, которые демонстрируют живой интерес к теме и активно приобщились к обсуждению устройства Украины как государства.

Например, в Польше убеждены, что Украине нужна не федерализация, а децентрализация. По мнению польских политиков, именно передача больших полномочий органам местной власти стала одним из главных механизмов польского экономического успеха. По этой причине, как заявил президент Польши Б. Коморовский, поляки готовы поделиться своим уникальным опытом проведения реформы исполнительной власти с Украиной.

Б. Коморовский рассуждает: «В чем заключается привлекательность реформы самоуправления в Польше? Декоммунизация страны происходила по принципу коренных изменений на уровне местных территориальных общин. Это они стали кузницей кадров для новой политической элиты, которая знала и понимала западный мир – мир демократических ценностей и свободного рынка, мир гражданской активности».

Польский эксперт М. Свенцицкий поясняет, что в сравнении с украинскими органами самоуправления, польские территориальные общины имеют гораздо больше возможностей. Именно в их собственности находятся объекты образования, культуры и спорта, они распоряжаются местными собраниями и налогами, они принимают решения, которые касаются развития общества. Зато надзор, который над местным самоуправлением осуществляет центральная исполнительная власть, заключается в том, чтобы контролировать соответствие действий местной власти с национальным законодательством. Иначе говоря, местные общины могут решать вопросы, которые касаются местных проблем, но они не имеют права заниматься делами национальной обороны, или внешней политикой государства.

Чем больше предприятий будет действовать на территориях общин, тем больше денег, благодаря налогам, останется на местах.

«Такая система освобождает огромную энергию на местах, она активизирует людей, и выбранных ими представителей в органах власти. Эта система поощряет местную власть до того, чтобы она собрала на вверенной ей территории как можно больше денег, потому

что чем больше соберет, тем больше останется на месте. Чем больше предприятий будут действовать на территории общества, тем больше денег от уплаты налогов останется на месте», – объясняет М. Свенцицкий.

Анализируя современную политическую ситуацию и российские предложения федерализовать украинское государство, М. Свенцицкий категоричен и убежден: «Нельзя создавать федеральный уклад в государстве, которому угрожает внешнее вмешательство, а другое государство хочет оторвать от нее часть территории. При такой ситуации федеративный уклад был бы каким-то абсурдом, абсолютным нонсенсом».

При этом, по мнению эксперта, современная Украина намного лучше подготовлена к реформе самоуправления, чем в свое время Польша. В частности, утверждает он, есть немало добрых украинских экспертов по вопросам децентрализации. Поэтому, политик надеется, что позитивные эффекты такой реформы можно будет почувствовать уже на протяжении ближайших лет.

Политолог, директор независимой экспертно-аналитической организации «Институт политического анализа и международных исследований» С. Толстов считает невозможной федерализацию Украины: «Если Львов, Киев и Днепропетровск ее не поддерживают, то практически и говорить не о чем». Эксперт также отметил, что три области не могут принимать решения относительно федеративного статуса. «Они могли бы претендовать на автономию, но на автономию Украина после утраты Крыма уже не пойдет», – считает С. Толстов. В то же время, политолог считает, что «децентрализация хуже тем, что центральные органы власти могут ее в любой момент пересмотреть, отредактировать и так далее».

Эксперт по вопросам территориальной организации власти, экс-депутат Ю. Ганущак подчеркивает, что федерализация и децентрализация – несовместные вещи. В частности, он отмечает, что нельзя реально говорить о том, что «федерализм означает действительно передачу полномочий и будет все хорошо внизу – это все утопия».

По мнению Ю. Ганушака, «федерализм – это законсервирование на определенной территории, которая имеет амбиции независимого государства и хочет диктовать свою волю центру, например, с правого берега, – это и является основным требованием России. То есть регионы должны иметь право вето в парламенте – вот чего они хотят». В то же время, он отмечает, что «децентрализация – построение страны, где базовый уровень является основным, тот уровень, который не имеет амбиций страны».

Экс-научный консультант Центра Разумкова, судья Конституционного Суда Украины, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины М. Мельник в комментарии изданию «Судебно-юридическая газета» отвечает на вопрос, следует ли изменять государственное устройство Украины из унитарного на федеративное.

Ученый считает, что предложение оппозиции по установлению федерализма в Украине не имеет ничего общего с усилением украинской государственности и решением проблем рядовых украинцев.

В связи с изменением государственного строя состоится ослабление суверенитета Украины с дальнейшим «вмонтированием» ее в другое государство. То есть федерализация может привести к потере Украиной собственной государственности и превращению ее в составляющую другого государства. По его мнению, оценке последствий федерализации Украины должно предшествовать выяснение объективной потребности (оснований) для такого изменения ее государственного строя.

Для этого нужно ответить на два взаимосвязанных вопроса: действительно ли существующие проблемы Украины заключаются в ее государственном строе, и – существуют ли сегодня исторические, экономические, политические, национальные, культурные и другие предпосылки для установления федеративного уклада Украины.

Ответ на первый вопрос: главные проблемы Украины (и государства, и его граждан) заключаются в преобладании личных и групповых интересов представителей

верховой власти над государственными и общественными интересами. Именно это определяет содержание государственной политики, которая характеризуется отходом от демократии и права. И решение этих проблем требует применение несколько других мероприятий, чем перераспределение территории Украины.

Ответ на второй вопрос: фундаментальных политических, экономических, социальных и других предпосылок для федерализации нет. Действительно существуют определенные, иногда существенные социально-культурные и другие региональные отличия, но они не разъединяют страну. При взвешенной, последовательной государственной политике власти они могут быть достаточно легко «ликвидированы».

Эксперт по вопросам публичного права, бывший народный депутат Украины, руководитель Центра политико-правовых реформ И. Колиушко разъясняет: «Федерализация – это процесс интеграции независимых субъектов друг с другом. В мире есть только один пример обратного процесса, когда унитарное государство было преобразовано в федеративное – это Бельгия. Но это – скорее исключение из правил, большинство других государств идут по пути не федерализации, а децентрализации, как это с середины XX века происходило почти во всех унитарных европейских государствах, к примеру, во Франции и Испании». Говоря о принципиальной разнице, И. Колиушко отмечает, что субъекты федерации могут иметь собственное законодательство по фундаментальным вопросам, к примеру, уголовному праву. В Германии каждая территориальная единица имеет свой Конституционный суд, а каждый штат в США сам решает, вводит ли у себя смертную казнь или нет. В унитарном же государстве при децентрализации на местный уровень передаются лишь вопросы, связанные с развитием территорий. Скажем, законодательства в сфере образования, медицины, инвестиционного климата и частично – налогов.



По мнению И. Колиушко, если Украина все же перейдет к формату федеративного образования, губернаторы потеряют свое нынешнее влияние в регионах – ведь они являются олицетворением централизованной власти, их назначает Президент Украины. Децентрализация, и уж тем более федерализация Украины должна привести к тому, что вся власть на местах будет принадлежать не назначенным из Киева чиновникам, а избранным населением местным советам. Если сейчас облсоветы играют роль, по сути, свадебных генералов, которые лишь утверждают спущенные губернаторами решения, то в случае децентрализации Украины, напротив, именно главам исполнительных комитетов облсоветов будет принадлежать вся власть на местах. Это будут, по сути, местные Кабинеты министров, а за губернаторами останется номинальная функция контроля за выполнением федеральных законов. А максимум полномочий вообще должны быть переданы на базовый уровень – уровень сельских и местных советов, ведь именно там живет большая часть населения.

Федерализация, которую Украине навязывают извне, не имеет ничего общего с политикой децентрализации власти, которую сегодня проводит украинское правительство. Об этом заявил вице-премьер-министр, министр регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства В. Гройсман: «Сепаратизм в Украине не пройдет. Это не украинский сценарий. Отделение любой части страны – это слабая позиция. Каждый, кто призывает к расколу страны, должен нести уголовную ответственность. Уверен, что 90 % жителей поддерживают единую, целостную страну. Сегодня, как никогда, мы имеем шанс выстроить ее качественно новой и успешной. И этим шансом надо воспользоваться», – считает В. Гройсман. Он подчеркивает, что страна может стать сильной только тогда, когда будет сильное и дееспособное местное самоуправление. Именно для этого Украина идет к децентрализации власти: «Наша позиция – община является ключевой и ей решать, где и какие дороги строить у себя в городе, селе или поселке, как развивать

социальную инфраструктуру, контролировать качество работы местной власти, которую избрала община». По его словам, первым из шагов в этом направлении станет принятие правительством концепции реформы местного самоуправления и территориальной организации власти. Следующие шаги, которые будут осуществлять уже на основе концепции – принятие соответствующих изменений в Конституцию Украины и законодательных актов, которые урегулируют вопросы развития территориальных общин и местного самоуправления. В. Гройсман также добавляет, что концепция реформирования местного самоуправления предусматривает, что часть налогов, которые раньше забирались в центральный бюджет, будут оставаться на местах, и общины смогут их направлять на развитие своих территорий.

Руководитель Центра постсоветских исследований Института экономики Российской академии наук Л. Вардомский на круглом столе на тему: «Социально-экономические и политические процессы в посткризисной Украине» высказал мнение, что для того чтобы избежать раскола и диктата одного региона над другим, Украине крайне необходима децентрализация власти, которая позволила бы как снизить ценность центральных органов власти, за руководство которыми идет сейчас такая ожесточенная политическая борьба, так и передать больше полномочий в решении своих проблем на места – органам местного самоуправления. Сращивание же личных интересов с властью в условиях коррупции ведет к личному обогащению власть предержащих и близких к ним, так называемых олигархов, за счет страны и интересов ее граждан. Это фактор, тормозящий все развитие Украины.

Украинский политолог, глава Центра прикладных политических исследований «Пента» В. Фесенко в интервью изданию «Донбасс» на вопрос о грани между сепаратизмом и желанием иметь больше власти на местах и так ли страшна федерализация, которую многие на востоке страны считают альтернативой присоединению к РФ, отвечает: «Грань очень простая: сепаратизм – это не

желание иметь больше власти на местах, а отделение от страны, чреватое рисками военно-политических и гражданских конфликтов, международно-правовыми, социально-экономическими и гуманитарными проблемами. Что касается федерализации, то её можно обсуждать, если это будет условием широкого политического компромисса. Но при этом надо понимать и лукавство сторонников этой идеи. При федерализации полномочия получают не местные общины, не города, посёлки и сёла, а областные начальники. Вместо одного правительства будет 25, как и парламентов. Соответственно возрастут и расходы на содержание бюрократического аппарата. Кроме «дяди из Киева», который никуда не денется, мы будем ещё не только слушать, но и содержать возросшее число «начальственных дядей» из Донецка, Луганска, Львова, Харькова, Тернополя и т. д. По мнению В. Фесенко, федерализацию часть её сторонников рассматривает только как инструмент разделения страны и промежуточный этап в процессе достижения этой цели. Более правильная модель – финансовая и административная децентрализация, при которой расширяются полномочия городских, сельских и поселковых общин и местных советов, их представляющих. При этом не надо усиливать и расширять промежуточное бюрократическое звено на уровне областей.

Политолог Я. Юрчишин считает, что в Украине вряд ли существует потребность в федерализации, потому что ресурс позитивных изменений децентрализации унитарного государства не использован даже частично. То есть всего, чего хотят на данном этапе общины областей и местных административных образований (районов, городов, поселков и сел) можно достичь, оставив им ресурсы и передав полномочия из центра. А призывы к федерализации в подавляющем своем большинстве являются скрытыми призывами к распределению страны, или вытягиванию из нее более пророссийски настроенных территорий и экспансии русского интереса на смежные области.

Логически рассуждая, федерализация унитарного государства должна была бы базироваться на долговременной программе децентрализации, подготовки субъектов федерации к приобретению ими широких прав и обязанностей. Именно таким по пути идут все большие страны Европейского Союза, как то Великобритания, Испания, Италия, Франция, или более близкие нам Польша и Чехия. И, преимущественно, остаются на стадии децентрализующегося унитарного государства.

С. Ясиневич, генеральный директор «Телекомпании «РЕГИОН» в своей научной работе сделал выводы, что:

– будь-то федерализация или децентрализация – это не «страхи», которыми нужно «пугать» общество, а очень распространенные в современном мире формы демократизации государственного строя;

– федерализация часто способствует децентрализации, но вовсе не является ее обязательным условием. И наоборот: децентрализация также не является достаточным условием для федерализации;

– планы по децентрализации или федерализации должны быть стратегическими. Это должны быть гибкие процессы, в которых необходимо учитывать возможность всевозможных неожиданностей;

– для успеха процессов необходимо широкое участие граждан и всех заинтересованных сторон. Кроме того, важно понимать, что не все функции управления нужно переводить на места. Выходя из принципа субсидиарности, функции управления нужно переводить вниз, если это важно для достижения поставленных целей и есть гарантия эффективности их выполнения;

– хотя центробежные процессы в основном являются политическим процессом, они не принесут успеха, если на места не будут переданы соответствующие финансовые и другие ресурсы;

– формы демократизации государственного строя являются сложными процессами, для которых потребуется терпение и внимание, однако они обещают стать важным механизмом для повышения качества управления и

устойчивого соціального, економічного і гуманітарного розвитку общества.

Как показує досвід, питання федералізації в нашій країні виникає в найбільш гострі моменти боротьби за владу. Зрозуміло, що він одразу політизується і з предмета серйозної правової і державної дискусії перетворюється в засіб політичних технологій.

Українці хочуть децентралізації, але не федералізації України, вважає спеціальний представник Швейцарського керівництва ОБСЄ по питаннях України, посол Т. Гульдманн. Виступаючи на брифінгу в Києві, він підкреслює, що в ході візиту Львова, Херсона і Одеси представники ОБСЄ побачили, що громадяни України хочуть децентралізації влади, але не говорять про федералізації України.

Підсумовуючи вищесказане, можна зробити висновок, що процес децентралізації потрібен, але проводити його слід без поспіху, враховуючи той факт, що процес цей може йти не один рік, і, як підказує досвід Бельгії, навіть не одне десятиліття.

Зрозуміло, що глибокі зміни в державному устрої не повинні відбуватися на фоні громадянського протистояння, тому що, ймовірно, рішення, які є результатом ситуативних компромісів, будуть відрізнятися розумністю і зваженістю. Тому почати реформу,

безумовно, треба, але робити різкі кроки в формі термінових змін в Конституцію не слід, оскільки результатом ситуативних компромісів може в перспективі стати причиною нових конфліктних ситуацій в суспільстві (*Стаття підготовлена з використанням інформації таких джерел: [http://censor.net.ua/news/280523/pravitelstvo\\_podderjivaet\\_detsentralizatsiyu\\_vlasti\\_no\\_kategoricheski\\_protiv\\_federalizatsii\\_yatsenyuk](http://censor.net.ua/news/280523/pravitelstvo_podderjivaet_detsentralizatsiyu_vlasti_no_kategoricheski_protiv_federalizatsii_yatsenyuk)); (<http://www.nr2.ru/kyiv/492232.html>); (<http://www.radiosvoboda.org/content/article/25333210.html>); (<http://www.unian.net/politics/908666-federalizatsiya-ukrainy-inevozmojna-ekspert.html>); ([http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news\\_id=4538](http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=4538)); (<http://hubs.com.ua/authority/6-voprosov-o-federalizatsii.html>); (<http://112.ua/obshchestvo/groysman-federalizaciya-i-decentralizaciya-vlasti-ne-imeyut-nichego-obshego-mezhdu-soboy-46382.html>); (<http://versii.com/news/297227/>); (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/kuchma-zayavil-ctovopros-federalizacii-ukrainy-nevezhestvo-494784.html>); (Андрей Кривуун. <http://donbass.ua/news/ukraine/2014/03/13/vostoku-ukrainy-nuzhna-ne-federalizaciya-a-decentralizaciya.html>); (<http://www.trust.ua/news/93608-ukraincy-hotyat-decentralizacii-no-ne-federalizacii-ukrainy—predstavitel-obse.html>); (<http://zbruc.eu/node/19079>); ([http://www.sq.com.ua/rus/article/rezonans/federalizaciya\\_panaceya\\_ili\\_volyuntarizm/](http://www.sq.com.ua/rus/article/rezonans/federalizaciya_panaceya_ili_volyuntarizm/)); ([http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news\\_id=4538](http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=4538)).*

**О. Дуднік, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник Фонду Президентів України НБУВ**

## **Результати конституційних референдумів у ХХІ ст.: адекватність стану громадської думки та рівню відповідальності законодавців (На прикладі Арабської Республіки Єгипет)**

**В** останні понад два десятиріччя у світі досить поширеним явищем стали референдуми. Звичайно, цьому сприяли кардинальні зміни в системі міжнародних відносин, зокрема розпад СРСР та утворення Європейського Союзу. Так, більшість установах договорів ЄС, як і угод про приєднан-

ня до нього нових держав-членів схвалювалися на референдумах у країнах-кандидатах. Водночас шляхом референдумів здобули незалежність багато країн світу, зокрема й Україна. Крім того, завдяки цьому механізму було схвалено й набрало чинності чимало конституцій країн світу, розв'язувалися міждержавні

територіальні суперечки, вирішувалися питання адміністративних реформ та оптимізації адміністративно-територіальних устроїв.

Нині процеси регіональної інтеграції, що супроводжуються формуванням регіональних міжнародних організацій фактично на всіх континентах світу – від Європи та Північної Америки й до Латинської Америки, Африки та Азії знову надали референдумам актуального значення як у плані визначення участі чи неучасті в нових інтеграційних процесах окремих країн того чи іншого регіону, так і щодо розбудови чи зміни їхнього конституційного ладу, відповідного цим інтеграційним процесам.

Іншим чинником проведення референдумів стають так звані регіональні ланцюгові революції. Прикладом можуть служити революційні події 2010–2011 рр. – так званої «арабської весни» в країнах Північної Африки та Близького Сходу.

У 2013 р. в Україні теж згадали про можливість проведення референдуму як механізму визначення головного напрямку зовнішньополітичної та економічної інтеграції країни: західного – ЄС чи східного – Митний і Євразійський союзи, а також для зміни Конституції країни, яка б дала можливість здійснити інтеграцію насамперед у східному напрямку. З цією метою до Конституції України був внесений закон про референдум.

З огляду на зазначене, у статті здійснена спроба показати доцільність проведення референдуму, насамперед у країнах з так званою «керованою демократією та перехідною економікою». Під словом «доцільність» розуміємо таке проведення загальнонародного голосування, коли його результати адекватно відображають громадську думку населення країни та рівень відповідальності законодавців.

Для досягнення поставленої мети в статті коротко розглядається сутність та історія виникнення референдуму, досвід його використання провідними державами світу, зокрема Європи та Північної Америки, а як безпосередній приклад сучасності взято останній досвід Арабської Республіки Єгипет (АРЄ), у якій майже за сім останніх років (2007–2014 рр.) було проведено три конституційні

референдуми. При цьому головну увагу акцентовано як на внутрішніх, так і зовнішніх умовах проведення референдумів, передусім конституційних.

Уперше термін «референдум» з'явився в XIV ст. у зв'язку з діяльністю новоутвореного сейму Швейцарського Союзу, засідання якого були нерегулярними. Представники союзних земель у сеймі були не депутатами, а послами, які вели справи від імені своїх урядів, а тому не були пов'язані «рішенням сейму». Відносно таких справ у послів не було повноважень, тому рішення щодо них приймалося *ad referendum*, тобто «для доповіді...», а в перекладі з латинської означає, що «рішення повинно бути повідомленим» [4].

У 1802 р. у Швейцарії відбувся перший аналог сучасного загальнонаціонального референдуму. Його причина – схвалення другої Конституції Гельветичної Республіки, яка проіснувала лише п'ять років (1798–1803 рр.), а з'явилася внаслідок захоплення швейцарських кантонів військами наполеонівської Франції. Згідно з референдумом кантони були позбавлені суверенітету. Згодом почалася громадянська війна, яка призвела до повалення республіканського уряду й повернення кантонам їхніх суверенних прав, а Швейцарії – статусу федерації. Тобто референдум носив фактично вимушений характер й обмежував автономію кантонів.

Спочатку під референдумом учені розуміли народне голосування із законопроекту, прийнятого парламентом, після якого законопроект набирив сили закону. У наш час цей термін означає голосування виборців для схвалення державних або самоврядних рішень. Прийняте шляхом референдуму рішення вважається рішенням народу, а його юридична сила нерідко вища юридичної сили законів, прийнятих парламентом [4].

Отже, референдум – це акт прямого народовладдя, що виступає важливим джерелом сучасного конституційного права зарубіжних країн насамперед з демократичним режимом. Референдум – один з інститутів безпосередньої демократії поряд з народною ініціативою, плебісцитом, прямим правлінням. Завдяки

референдуму представницька демократія перетворюється на безпосередню або пряму.

Але нині в наукових і політичних колах Швейцарії закріпилася думка, що, у зв'язку з необхідністю прийняття ретельно опрацьованих рішень, значення референдуму зменшуватиметься, адже результати голосування здебільшого є неадекватними стану громадської думки, а почуття відповідальності законодавців у зв'язку з проведенням референдуму притупляється. Французькі дослідники вважають, що референдум поки що не став нормальною і звичайною процедурою політичного життя. Його сенс і сутність часто перекручуються, перетворюючись на своєрідну ставку в політичній боротьбі, а закон, схвалений на референдумі, перебуває в тому ж «ряді», що й звичайний. Цю досить спірну асиміляцію 1990 р. затвердила й Конституційна рада Франції [15].

У Великій Британії після 1970 р. референдум проводився п'ять разів (один загальнонаціональний і чотири регіональні), що підтверджує поступове введення цієї практики в традицію парламентського правління.

До референдуму вдаються в разі відсутності як у парламенті, так і в суспільстві єдності поглядів з політичних питань загальнонаціонального значення. У країнах Східної Європи існують дві протилежні думки щодо референдуму. Перша виходить з того, що головну роль у процесі прийняття нових законів, поправок і доповнень до них має відігравати референдум. Це твердження є доказом недостатньо адекватного відображення думки народу представницьким інститутом (парламентом). Друга думка виходить з того, що парламенти й так володіють мінімумом легітимності, тому використання референдуму «може стати останньою соломинкою, що зламає парламентаризм».

Загалом референдум не суперечить опосередкованій демократії, хоча відомі приклади використання референдумів проти представницьких установ. Конституційна практика знає випадки, коли на референдум виносився законопроект, підготовлений без фахового обговорення, з метою прийняття політично вигідного рішення.

Референдум може бути використаний виконавчою владою проти парламенту, якщо виконавча влада, що розробила законопроект, вправі виступати ініціатором референдуму.

У більшості країн світу референдум ідентичний плебісциту (останній використовується як його синонім). Але у Франції плебісцит відрізняється від референдуму особистою спрямованістю (голосують не за програму або проект, а за довіру до особистості політика).

Інститут референдуму має обмежене застосування (за винятком Швейцарії). Найчастіше референдум застосовується в штатах федеративних держав (США). Референдум узагалі не характерний для політичних традицій ряду країн. Так, жодного разу він не застосовувався в Нідерландах. Політичний клас Франції, схильний до представницької системи, загалом вороже сприймає ідеї референдуму, вбачаючи в ньому небезпеку авторитарного ухилу режиму і своєрідний виклик парламенту.

Закони, схвалені шляхом референдуму, перевірки на конституційність, зазвичай, не підлягають, оскільки являють собою безпосередній прояв народного суверенітету. Конституційний закон, прийнятий на референдумі або схвалений суб'єктами федерації, не затверджується главою держави в США, Франції, на Мадагаскарі, а також у колишній Югославії.

Зазвичай на референдум виносяться найбільш важливі рішення, прийняття яких не може бути виключною прерогативою політиків. Водночас неприпустимо виносити на референдум питання надзвичайного чи невідкладного характеру, що потребують спеціальної підготовки, а також тих, відповідь на які відома. У Швейцарії на референдум не виносяться закони про податки й бюджет, про амністію та помилування, про уповноваження на ратифікацію міжнародних договорів; у Данії – проекти законів про фінанси, про додаткові й тимчасові кредити, про державну позику, про штат адміністративних установ, про розміри окладів і пенсій під час виходу у відставку, закони про надання прав громадянства, про

примусове відчуження майна, проекти законів, що впливають з діючих договорів. В Іспанії референдум не проводиться в період дії надзвичайного або військового стану й упродовж 90 днів після їх відміни, а також упродовж 90 днів до і 90 днів після проведення на тій же території виборів або іншого референдуму. Предмет або вид референдуму визначається актом, який затверджується: установчий, конституційний, міжнародно-правовий адміністративно-правовий, законодавчий. Законодавчий референдум проводиться відносно актів поточного законодавства, проектів або чинних законів. Відхиляючі референдуми допускають повну або часткову відміну тексту закону (Італія, Швейцарія). Стверджуючі референдуми ратифікують законопроект (Франція). Референдуми з міжнародно-правових питань стали широко застосовуватися в останні 20 років: у Франції, Данії, Ірландії, Норвегії, Великій Британії, Фінляндії і Швеції з питань про прийом чи перебування у ЄС. Референдуми поділяться на обов'язкові, що проводяться за умов точно встановлених у законі, і на факультативні, проведення яких залежить від рішення певного органу [15].

В Італії, Швейцарії, РФ допустимо використання референдуму на центральному, регіональному та місцевому рівнях, у США й Канаді – на регіональному та місцевому. У Німеччині, країнах Бенілюксу, Греції та Португалії референдум не проводиться на загальнодержавному рівні. Проведення референдуму може залежати від вираження волі певної частини парламенту (Австрія, Данія, Італія). Для схвалення винесеного на референдум питання потрібно, щоб у ньому брала участь більшість виборців і було зібрано більшість дійсних голосів (Італія); кількість виборців, які підтримали питання референдуму, повинна бути більшою, ніж кількість тих, що висловилися проти, але не менше 40 % внесених у виборчі списки (Данія); кількість тих, що проголосували певним чином, повинна перевищувати кількість тих, хто дотримуються протилежної думки (Франція, США) [15].

Часте проведення референдумів не є рисою демократичності країни та здебільшого не має

позитивних наслідків. Сучасним прикладом може служити АРС. У вересні 2005 р. у Єгипті відбулися президентські вибори, на яких у п'ятий раз поспіль переміг генерал армії Х. Мубарак. Через півтора року, 27 березня 2007 р., на загальнонародному референдумі 75,9 % його учасників схвалили конституційні поправки, які вніс президент. Після чого вони були затверджені парламентом країни. Поправки дали змогу ввести в дію закони, якими можна було припинити діяльність опозиційних політичних сил, передусім ісламістів. Схвалені 34 конституційні правки забороняли використовувати релігію для політичної діяльності та водночас давали можливість розробляти новий антитерористичний закон і розширили повноваження поліції в плані арешту й спостереження, а президента – щодо розпуску парламенту й здійснення певних судових процедур з контролю за виборами. Референдум 2007 р. став результатом занепокоєння політичної верхівки країни зростаючим впливом радикальних течій ісламу. Проте він не допоміг, і вже в лютому 2011 р. внаслідок ряду ланцюгових революцій, відомих як «арабська весна», що прокотилася в країнах Близького Сходу й Північної Африки у 2010–2011 рр., президент Єгипту Х. Мубарак змушений був піти у відставку. Але при цьому він передав свої повноваження Вищій раді Збройних сил Єгипту (ВРЗСС) на чолі з міністром оборони маршалом Х. Тантаві. Як наслідок, єгипетська військова машина, як основа «режиму Х. Мубарака», продовжила функціонувати в незмінному вигляді й далі. ВРЗСС повністю контролювала країну, призупинивши дію Конституції, розпустивши парламент і здійснюючи вищі владні функції.

Улітку 2012 р. в Єгипті відбулися позачергові й перші за останні 30 років демократичні загальнонародні президентські вибори. Главою держави став 61-річний М. Мурсі – перший за останні 60 років (з 1952 р.) представник цивільних, а не військових. Він представляв консервативну Партію свободи і справедливості (ПСС) – політичне відгалуження поміркованого ісламістського руху «Мусульманське братство» (МБ). Саме тому такий президент

Єгипту не задовольняв інтересів передусім військових і лібералів, які відстоювали ідею збереження світської держави й відповідно свої корпоративні інтереси [2, 22].

Тільки завершилися президентські вибори ВРЗСЄ одразу (червень 2012) розпустила парламент країни – Народні збори (обраний наприкінці 2011 – на початку 2012), оскільки більшість у ньому вперше отримали ісламісти. М. Мурсі намагався виправити становище і в липні 2012 р. своїм указом відновив роботу парламенту, а 22 листопада 2012 р. вніс ряд поправок до Конституційної декларації країни (тимчасової Конституції Єгипту, схваленої у 2011 р. після революції). Згідно з поправками президент розширив свої владні повноваження, отримавши право ухвалювати будь-які укази, необхідні для захисту революції. Аналогічно конституційним деклараціям і законам, підписаним главою держави, такі укази ставали остаточними й оскарженню не підлягали. Крім того, конституційні поправки позбавляли права суддів розпускати Конституційну асамблею, створену для розробки нової Конституції країни, і наділяли законодавчими повноваженнями Раду шури (верхню палату парламенту), яка виконувала до того часу тільки консультативні функції [13]. Усі ці дії президента ВРЗСЄ сприймала як виклик, а його поправки до Конституційної декларації стали приводом для перших після революції 2011 р. масових виступів опозиції, яка звинуватила М. Мурсі в узурпації влади. Тоді, зокрема, екс-глава МАГАТЕ М. Ель-Барадеї назвав М. Мурсі «новим фараоном Єгипту», а єгипетські судді закликали до загального страйку на знак протесту проти президентського декрету. Декларація М. Мурсі була також засуджена організаціями із захисту прав людини – Amnesty International, Human Rights і Watch Freedom House [20].

Прихильники ліберальних реформ почали порівнювати єгипетський режим з абсолютною монархією, а самого М. Мурсі з новим фараоном. Поправки, введені М. Мурсі, викликали хвилю масових заворушень у Каїрі (у столиці Єгипту. – Авт.). У зв'язку з цим Вища судова рада запропонувала президенту піти на

компроміс: не скасовуючи президентського указу, обмежити його дію. Президент погодився, поправки стали стосуватися тільки «суверенних питань» і носили тимчасовий характер, тобто до часу ухвалення нової Конституції країни. Президент заявив, що він «поважає судову владу та її представників і не може допустити конфронтації з нею, тому обидві сторони повинні поводитися зважено та обережно [13].

Після того Конституційна асамблея Єгипту, більшість членів якої були прихильниками ісламістського руху БМ, схвалила проект нової Конституції країни, який 1 грудня підписав президент і виніс на всенародний референдум, призначений на 15 грудня 2012 р. Як наслідок, у ставленні до нового проекту Конституції і відповідно до референдуму населення країни розділилося на два протилежні табори – ісламістів, які підтримували референдум, і їхніх противників – прихильників світської держави. Між ними виникали сутички, спричинені протилежними поглядами щодо майбутнього країни, яке мало визначитися за підсумками проведення референдуму. Опозиція вимагала скасувати рішення про проведення референдуму або хоча б перенести його, а також домагалася від М. Мурсі відмовитися від узятих на себе диктаторських повноважень. Тільки після виконання цих вимог вона була готова припинити протести й сісти з М. Мурсі за стіл переговорів. Загострення ситуації напередодні референдуму загрожувало громадянським протистоянням. За таких обставин 9 грудня 2012 р. М. Мурсі видав нову Конституційну декларацію, якою наділив армію поліцейськими повноваженнями, зокрема дозволивши військовим заарештовувати цивільних осіб з метою гарантування безпеки й захисту державних установ. Ці повноваження мали діяти до оголошення результатів конституційного референдуму.

Крім того, нова Конституційна декларація передбачала проведення прямих виборів до Конституційної комісії, яка мала займатися створенням нового проекту Основного закону країни в разі, якщо єгиптяни не підтримають проект Конституції, винесений на референдум 15 грудня 2012 р.

Опозиція Єгипту відкинула нову Конституційну декларацію і виступила із закликом до світських сил вийти на масові демонстрації проти запланованого конституційного референдуму. Зокрема, Фронт національного порятунку (ФНП) засудив Конституційну декларацію і виступив проти референдуму, оскільки вважав документ одностороннім і не узгодженим з усіма політичними силами країни та соціальними верствами суспільства. Представники ліберальної опозиції назвали нову Конституцію такою, що «не відповідає інтересам єгипетського народу». Опозиціонери закликали всі прогресивні сили Єгипту виходити на площі своїх міст для протесту проти політики, яку проводить М. Мурсі, та висловлювати незгоду з проведенням референдуму [14].

Через нестачу суддів, які погодилися вести спостереження за процесом голосування, референдум відбувався у два етапи: перший – 14–15 грудня, другий – 22 грудня 2012 р. Під час першого туру референдуму ЦВК Єгипту продовжила на дві години час голосування, до 23:00, оскільки кількість громадян, охочих висловити своє ставлення до проекту Основного закону, перевищила всі очікування. У голосуванні брали участь майже 26 млн єгиптян в 10-ти провінціях і в найбільших містах країни – Каїрі та Олександрії.

Представники опозиційного ФНП заявили, що під час голосування виявили понад 100 порушень. Зокрема, на окремих дільницях ті, хто прийшов на референдум, робили відмітки в бюлетенях маркерами, які можуть бути стерті. За даними ФНП, були виявлені бюлетені з помилками, на яких питання розміщувалися не відповідно до затвердженого зразка; на декількох десятках листів для голосування були відсутні печатки. За словами опозиціонерів, «Брати-мусульмани», які контролювали роботу комісій, намагалися в будь-який спосіб «протягнути» свій проект Основного закону [3, 20].

Всенародний референдум 2012 р. схвалив нову Конституцію, що проголосила шариат єдиним джерелом права. Відтоді демонстрації опозиції практично не припинялися й досягли свого апогею в червні 2013 р. У країні

виникла політична криза, спричинена новою хвилею протистояння між ісламістами, які підтримували президента М. Мурсі, і світською опозицією, яка заявляла, що президент втратив легітимність. У кривавих сутичках між ними в Каїрі та інших єгипетських містах загинули сотні й поранені тисячі учасників демонстрацій. 29 червня громадянські активісти заявили, що під час акції «Тамарруд» («Бунт») вони зібрали 22 млн підписів єгипетських громадян, що вимагають відставки президента М. Мурсі. Опозиція звинуватила М. Мурсі в монополізації влади, у прискореній ісламізації країни, невиконанні своїх передвиборних обіцянок і в нездатності керувати країною, що й стало причиною економічної та політичної кризи у Єгипті. У другій половині червня десять єгипетських міністрів і три губернатори, які не підтримували політику президента М. Мурсі, подали у відставку, що стало одним із проявів кризи влади.

3 липня 2013 р. військові усунули від влади президента країни М. Мурсі і скасували Конституцію країни 2012 р. Експерти неоднозначно оцінили ці події. Одні називали їх «контрреволюцією» та поразкою єгипетської революції 11 лютого 2011 р., інші – її продовженням і новим етапом, треті – «перезавантаженням революції», а четверті вважали, що революції в Єгипті, у прямому значенні цього слова, узагалі не було, оскільки реальна влада як була, так і залишилася в руках єгипетського генералітету [2].

Більшість держав світу назвали ці події державним переворотом, зокрема й США, а ті, що підтримали переворот, заявляли, що зміна влади відбулася на законних підставах. Вони посилались на указ М. Мурсі від 9 грудня 2012 р., яким він наділив армію поліцейськими повноваженнями, хоча цей указ президента скасовувався з набранням чинності Конституції 2012 р.

Військові запропонували розробити новий Основний закон. Спочатку над його текстом працювали експерти-правознавці, а у вересні 2013 р. проект Конституції було передано на доопрацювання в спеціальний консультативний орган «Раду-50». Згідно з висунутою армією



«дорожньою картою» – планом виведення країни з кризи, рада мала завершити розробку нової Конституції. До ради увійшли представники основних політичних партій, громадянського суспільства, світської опозиції, релігійних громад, профспілкових організацій, студентських об'єднань і жіночих рухів. На доопрацювання нової Конституції раді було відведено 60 днів. Рада працювала в закритому режимі через розбіжності щодо повноти влади президента, повноважень армії і заборони на створення політичних партій на релігійній основі. Референдум планувалося провести не пізніше грудня [8].

Усередині грудня 2013 р. проект Конституції був остаточно узгоджений «Радою-50». Тоді тимчасовий президент Єгипту А. Мансур заявив, що важливий для Єгипту референдум щодо нової Конституції країни відбудеться 14–15 січня 2014 р. Він закликав громадян підтримати документ, який, за його словами, прокладе шлях до сучасної демократичної держави. А. Мансур звернувся до опозиції зі словами: «Я закликаю опозицію мати сміливість відмовитися від упертості та опору, адже ці речі впливають на нашу безпеку, на інтереси народу. Приєднуйтеся до національного маршу, а не женіться за міражем та ілюзіями». За словами А. Мансура: «Це – перший крок до імплементації плану політичної трансформації, що його просувають військові після усунення від влади президента-ісламіста М. Мурсі. Новий документ змінить Конституцію, написану ісламістами й затверджену на референдумі торік, яка наділила релігію визначальною роллю у суспільстві й водночас обмежила людські права і свободи» [5].

Прийти на референдум єгиптян закликав і генерал А.-Ф. ас-Сісі, який віддав наказ про розпуск уряду ісламістів і якого вважають одним з головних кандидатів на посаду президента Єгипту. Підтримка нового Основного закону країни відкривала для А.-Ф. ас-Сісі можливість перемогти на майбутніх парламентських і президентських виборах. Сам він заявляв, що балотуватиметься лише в тому разі, якщо його попросить народ. Генерал сподівався, що перехід військових на бік народу під час

перевороту 3 липня сприятиме його широкій підтримці єгиптянами на президентських виборах, адже чимало людей вбачали в ньому майбутнього кандидата в президенти [21]. «Ця Конституція – це ще один крок уперед до майбутнього Єгипту. Я не казатиму, що Конституція – на вашій відповідальності, але я скажу, що відповідальність за Єгипет лежить на вас» [6].

Однак проти нової Конституції виступили прихильники заборонених БМ та усунутого президента М. Мурсі. Адже в оновленому Основному законі закріплено положення про заборону формування політичних рухів і партій за релігійним принципом, допускається можливість судити цивільних у військових судах, що суперечить демократичним принципам [21]. Друга нова Конституція мала визначити подальший розвиток Єгипту після трьох років нестабільності та насильства. Проте як і Конституція 2012 р. вона знову розділила єгипетське суспільство на два протилежні табори: прихильників і противників. За останні півроку маніфестації ісламістів проти схвалення другого Основного закону часто переростали в запеклі сутички з поліцією. Саме тому під час референдуму влада вдалася до посилення заходів безпеки, залучивши 200 тис. поліцейських і 150 тис. бійців підрозділів спецпризначення.

Водночас регулярне застосування сили проти демонстрантів, зокрема прибічників ісламістів, не додало популярності військовому керівництву країни [16].

Конституційний референдум 14–15 січня 2014 р. у Єгипті став третім після початку «арабської весни» 2011 р. Незважаючи на посилені заходи безпеки, дводенний референдум супроводжувався насиллям. У перший день загинуло щонайменше 11 людей і було арештовано понад 400 представників руху БМ. Також перед початком голосування дві невеликі бомби спрацювали в передмісті Каїра та в Махаллі на півночі Єгипту. Щоправда, обійшлося без жертв [19].

Другий день голосування був спокійнішим. Посилені заходи безпеки з боку тимчасової влади не дали змоги ісламістам провести під час

референдуму «марш мільйонів», тобто вивести на вулиці мільйони противників референдуму й перетворити голосування в предтечу нової революції. Саме це оглядачі назвали великим прогресом у внутрішньополітичному житті 80-мільйонної арабської країни [9].

19 січня Верховна виборча комісія (ВВК) Єгипту офіційно повідомила, що з понад 55 % виборців-єгиптян, які прийшли на референдум, нову Конституцію країни підтримало 98,1 % [12]. Для порівняння: під час конституційного референдуму 2012 р. явка виборців становила 39 %, з них 64 % громадян схвалило прийняття Конституції.

Нова Конституція 2014 р. на відміну від Основного закону 2012 р. містить 247 статей і забороняє не тільки створення політичних партій і рухів за релігійним принципом, а й залишає країну без верхньої палати парламенту.

Документ не містить ісламістських постулатів, тому його ініціатори вірять, що він гарантуватиме особисті й релігійні свободи, а також права жіноцтва, чого бракувало Конституції М. Мурсі. Критики ж заявляють, що новий текст, натомість, надасть надто великі привілеї військовим [9].

Конституційний референдум 2014 р. й передусім його результати стали важливим досягненням тимчасового уряду. Адже референдум є одним з етапів реалізації так званої «дорожньої карти» – плану стабілізації політичної та економічної ситуації в країні, розробленого тимчасовим урядом, який постав за підтримки військових після усунення президента М. Мурсі. Подальшим етапом «дорожньої карти» передбачено проведення через два тижні після референдуму парламентських виборів, а через півтора-два місяці – президентських [22]. Проте, на думку експертів, повна реалізація «дорожньої карти» сприятиме поверненню до керування країною представників вищого військового складу Єгипту, як це було в попередні часи, зокрема в період президентства А. Садата і Х. Мубарака, які, будучи кадровими військовими, стали президентами Єгипту. Тому не випадково згаданий колишній президент Єгипту Х. Мубарак також закликав громадян

АРЄ підтримати нову Конституцію країни, оскільки, за його словами, її прийняття зможе допомогти створити нову державу [11].

Надважливим завданням для генералів-політиків було забезпечити високу явку виборців на референдум. Як наслідок, військові зуміли мобілізувати приблизно таку ж кількість голосів, яку влітку 2012 р. на президентських виборах отримав кандидат-ісламіст М. Мурсі, випередивши з незначною перевагою (у понад 3 % голосів) найближчого свого переслідувача – экс-прем'єра, генерала військово-повітряних сил (ВПС) А. Шафіка (за М. Мурсі проголосувало 51,7 %, а за А. Шафіка – 48,3 %) [12].

Серед чималої групи населення, яке не брало участі у референдумі 2014 р. були не тільки ісламісти, а й ліберали, які свідомо проігнорували всенародне волевиявлення. Значна частина представників ліберального табору – це представники тих сил, які взимку 2011 р. повалили режим Х. Мубарака. З огляду на це, хто б не став новим президентом країни чи депутатом нового єгипетського парламенту, їх чекає складна робота з консолідації єгипетського суспільства, яке поки що не зробило рішучих кроків для уникнення громадянського протистояння.

Водночас значна частина виборців, яка підтримала нову Конституцію, насправді проголосувала за міністра оборони генерала А.-Ф. ас-Сісі, який тепер має скласти з себе міністерські повноваження та зареєструвати свою кандидатуру на президентських виборах. Ці люди вірять, що тільки нова й «сильна людина» Єгипту, якою вони вважають генерала, зможе покласти край терору, політичним чварам та економічній кризі. Конституція в цьому контексті сприймалася ними як допоміжне знаряддя, яке сприятиме в майбутньому новому президенту домогтися як політичної, так й економічної стабілізації в країні [17].

За одностайною оцінкою експертів, міністр оборони А.-Ф. ас-Сісі, який очолював військовий переворот і вже заявив про свій намір стати наступним президентом понад 80-мільйонного Єгипту, має всі шанси перемогти на лютневих виборах [11].

Проте опозиція та заборонений судом Єгипту у вересні 2013 р. рух БМ (позбавлений права займатися політичною діяльністю й статусу некомерційної громадської організації) не визнали підсумків голосування, заявивши про те, що принаймні половина виборців на референдум не прийшла.

Більше того, і найвпливовіша опозиційна партія Єгипту (ФНП) також звинуватила нинішню владу в підтасовуванні результатів референдуму, який, за їхніми словами, відбувся із серйозними порушеннями. Опозиційні партії Єгипту намагалися оскаржити підсумки референдум в комісії з виборів і вимагали провести розслідування порушень щодо оголошення офіційних результатів голосування [18].

Результативним проведенням референдуму єгипетські військові намагалися показати внутрішнім і зовнішнім опонентам свої можливості в мобілізації громадської думки, здатність спрямувати її в потрібне для стабілізації політичних процесів русло, що мало гарантувати тимчасовій владі підтримку на міжнародній арені. У результаті Брюссель і Москва позитивно оцінили результати референдуму. Так, МЗС РФ заявило, що організація та порядок проведення голосування в АРС загалом відповідали міжнародним стандартам, а його результати створили базу для продовження керівництвом країни реформ на основі загальнонаціональної згоди і в інтересах усіх верств і груп населення. Референдум став важливим етапом для реалізації керівництвом «дорожньої карти», адже заклав конституційну основу виведення країни на шлях сталого розвитку в умовах ефективного функціонування демократичних органів влади, економічного зростання та забезпечення належного рівня прав і свобод людини [10].

Але для Каїра було значно важливіше нормалізувати взаємовідносини з основними західними партнерами, передусім США. Адже з часу липневих подій 2013 р. американсько-єгипетські відносини були ґрунтовно підірвані. Військові Єгипту сприймалися в Білому домі та на Капітолійському пагорбі як радикальна націоналістична хунта, що здійснила державний

переворот. У відповідь на недемократичні дії єгипетських військових Вашингтон призупинив деякі збройні контракти та розпочав згортання фінансової допомоги Каїру. Запровадження генералами-політиками Єгипту перехідного процесу у вигляді «дорожньої карти» надало шанс вирівняти двосторонні відносини до прийняттого рівня. Конституційний референдум мав стати першим кроком до примирення американської адміністрації з новою єгипетською «демократичною» реальністю під протекторатом армійської верхівки. Конституційні зміни 2014 р. мали гарантувати й свободу діяльності ЗМІ, зокрема роботу журналістів, фоторепортерів і кореспондентів міжнародних медіа, а також громадських організацій. Адже з приходом до влади тимчасового уряду в липні – серпні 2013 р. єгипетські сили безпеки переслідували представників міжнародних медіа, як наслідок, п'ятеро з них були вбиті. У країні були заборонені деякі інформаційні канали, зокрема єгипетська філія Al Jazeera. Суди поставили поза законом Freedom and Justice – друковане видання БМ, яких водночас оголосили терористичною організацією. Єгипетська влада проводила обшуки в офісах закордонних ЗМІ та журналістів.

У переддень конституційного референдуму агенти безпеки арештували чотирьох кореспондентів англійської служби Al Jazeera, троє з яких і після референдуму залишаються за ґратами. Журналістів звинуватили в незаконних зустрічах з представниками забороненої організації БМ, у веденні передач з нелегально влаштованого бюро, «поширенні неправдивої інформації», у «підбурюванні до заколоту», «нанесенні шкоди національній безпеці» [11].

Проте, на відміну від Москви і Брюсселя, які дали позитивну оцінку референдуму, Вашингтон зайняв вичікувальну позицію, хоча неофіційно підтримав генералів у їхньому намаганні дотримуватися виробленої «дорожньої карти». Після референдуму держсекретар США Дж. Керрі закликав владу Єгипту забезпечувати права, закріплені в новій Конституції країни [7].

Незважаючи на критику з боку Вашингтона, єгипетські генерали не поспішають відмовлятися від посиленого контролю над ЗМІ, від заборони масових зібрань громадян і посиленого переслідування популярної серед значної частини населення ісламістської «фронди». Адже це дає їм змогу довести до «логічного кінця» свою легітимність при владі. Антиконституційні дії генералів стають можливим через втому більшості громадян країни від нескінченного ряду внутрішніх потрясінь. У Каїрі та інших великих міських агломераціях арабської країни наростає суспільне замовлення на набуття жаданої стабільності. Але забезпечити її можуть тільки військові, оскільки вони є єдиною на сьогодні в Єгипті силою, що відрізняється монолітністю, організованістю, внутрішнім консенсусом і зовнішньою підтримкою. Російські політики й експерти підтримують такі дії військових Єгипту, зазначаючи: «Нехай навіть ця сила діє і в не зовсім демократичному стилі, проте в майбутньому він може бути скоригований» [1].

Отже, конституційні зміни, які підтримали на референдумі виборці, теоретично є бар'єром для акцій влади щодо обмеження свободи діяльності ЗМІ, громадських організацій, зібрань громадян та інших демократичних прав і свобод. З огляду на це, тимчасовий уряд Єгипту зазнає постійної міжнародної критики. Зокрема, Віденський міжнародний інститут преси (ІРІ) закликав тимчасове керівництво АРС дотримуватися схваленої на референдумі Конституції, вимагає він нього звільнити ув'язнених журналістів і дати можливість відновити роботу забороненим медіа. Адже новий Основний закон проголошує гарантії свободи преси, свободи друку та незалежності ЗМІ, з-поміж яких – захист від цензури, конфіскацій і тимчасового та постійного закриття медіа.

ІРІ закликав керівництво країни дотримуватися букви й духу нової Конституції, поважаючи свободу медіа. Щоб довести це, уряд повинен негайно звільнити журналістів, яких утримують у досудовому ув'язненні, зняти обмеження на заборонені ЗМІ та пообіцяти провести ретельні незалежні розслідування

загибелі представників медіа під час торішніх заворушень.

ІРІ наголошує, що Єгипет має давню традицію сильних друкованих та електронних медіа, «однак теперішнє державне втручання і залякування лише підриває цей фундамент» [11].

Висновки. З часу революційних подій так званої «арабської весни» 2011 р. в Єгипті відсутня суспільно-політична стабільність. Проведення двох конституційних референдумів не тільки не сприяло стабілізації внутрішньополітичного життя в країні, а навіть загострило його. Це спостерігалось як напередодні та після проведення референдуму 2012 р., так і референдуму 2014 р. Нова Конституція Єгипту 2012 р., зігравши на релігійних почуттях однієї частини громадян, посилила роль шаріату в правовій системі країни та істотно розширила повноваження новобраного президента М. Мурсі, заклавши підвалини для посилення його одноосібного правління. Водночас Основний закон викликав невдоволення іншої частини суспільства, наслідком чого став розкол країни переважно на два ідейно протилежні табори. Противники референдуму 2012 р. у Єгипті – світська опозиція, ліберальні прошарки населення та військові – вважали себе обманутими, позбавленими демократичних прав, а також влади та розпочали боротьбу проти режиму М. Мурсі.

Неспроможність сторін порозумітися, знайти компромісне рішення чи отримати остаточну перемогу над опонентами дала змогу військовим скористатися ситуацією та здійснити контрреволюційний державний переворот – повернути владу у свої руки. Свої дії військові обґрунтовували намаганням припинити процеси дестабілізації в країні та вивести її із внутрішнього суспільно-політичного хаосу. Проте їхній план виходу з кризи, який знову включав проведення конституційного референдуму, викликав невдоволення усунених від влади ісламістів, а також лібералів. Адже проект нової Конституції тепер не враховував інтересів одних і подібно Конституції 2012 р. інших.

Відносна стабільність і необхідні результати конституційного референдуму 2014 р. були досягнуті завдяки посиленню засобами безпеки, які могли гарантувати тільки військові. Водночас «дорожня карта» і Конституція 2014 р. сприятимуть тому, що військові залишаться при владі ще мінімум на кілька років, ігноруючи виконання схваленої з їхньої ініціативи Конституції 2014 р.

Жоден з основних законів, прийнятих у Єгипті впродовж семи останніх років (особливо півтора року тому – грудень 2012 і січень 2014 р.), не враховував інтересів усіх верств суспільства й передусім її ліберальної частини. Якщо конституційні референдуми 2007 і 2014 р. проводилися насамперед для обмеження політичної діяльності мусульман і їхніх прихильників, а також для гарантування влади військових, то конституційний референдум 2012 р. мав забезпечити переваги мусульман, зокрема БМ, у суспільно-політичному житті країни.

Отже, досвід АРС щодо проведення конституційних референдумів, доводить що цей механізм безпосередньої і прямої демократії не можна віднести до найвищих проявів демократії, особливо якщо він проводиться в умовах обмеження не тільки політичних, а й узагалі демократичних прав і свобод громадян і ЗМІ країни, тобто в країнах з «керованою чи перехідною демократією».

Такі референдуми можуть використовуватися як механізм упровадження авторитарного й навіть диктаторського режиму та є атрибутом слабозвинутих країн третього світу. Досвід проведення конституційних референдумів у Єгипті є негативним, адже вони не були вільними й гарантувалися тільки завдяки посиленню засобами безпеки.

Референдуми у Єгипті показали свою недоцільність у плані демократизації суспільно-політичного життя держави, адже вони проводилися політичними силами, які не мали повної внутрішньої і зовнішньої підтримки, а їхні підсумки не стали адекватними стану громадської думки та рівню відповідальності законодавців. Останні діяли тільки в інтересах правлячих політичних сил.

### Список використаних джерел

1. Агаджанян М. Референдум в Єгипте: революционная усталость прогрессирует [Електронний ресурс] / М. Агаджанян. – Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/1755980.html>. – Загл. с экрана.
2. Волович А. Єгипет: революция или военный переворот? Ч. 1 [Електронний ресурс] / А. Волович. – Режим доступу: <http://bintel.com.ua/ru/guests/egipet-revoljucija-ili-voennyj-perevorot2>. – Загл. с экрана.
3. В Єгипті референдум щодо Конституції продовжили майже до опівночі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/67722>. – Назва з екрана.
4. Георгіца А. Право – конституційне право зарубіжних країн. [Електронний ресурс] / А. Георгіца. – Режим доступу: <http://lection.com.ua/pravo/kpzk/konstitutsiyeni-instituti-referendumu-ta-narodnoyi-initsiativi-konstitutsiyne-pravo-zarubizhnih-krayin>. – Назва з екрана.
5. Єгипет: референдум щодо нової Конституції – у середині січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2013/12/14/egypt-referendum-on-constitution-to-be-held-on-january-14-15/14/12/13>. – Назва з екрана.
6. За два дні до референдуму в Єгипті неспокійно [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2014/01/13/egyptians-urged-to-vote-in-tuesday-s-military-backed-constitutional-referendum>. – Назва з екрана.
7. Керри призвал власти Египта обеспечивать права по новой Конституции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ria.ru/trend/vote\\_egypt\\_15012014](http://ria.ru/trend/vote_egypt_15012014). – Загл. с экрана.
8. Прем'єр АРС: Конституційний референдум Єгипту може пройти у січні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zhvaniya.com/ua/article/13\\_11\\_25\\_konstitutsionnyiy\\_referendum\\_egipta\\_mojet\\_proyti\\_v\\_yanvare\\_premjer\\_are](http://zhvaniya.com/ua/article/13_11_25_konstitutsionnyiy_referendum_egipta_mojet_proyti_v_yanvare_premjer_are). – Назва з екрана.
9. Майже 98 % виборців висловились на референдумі за нову Конституцію Єгипту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25234360.html>. – Назва з екрана.

10. МИД РФ: Результаты референдума в Египте создают базу для продолжения реформ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20140116163525.shtml>. – Загл. с экрана.
11. Нова Конституція Єгипту гарантує свободу преси тільки на словах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/268722014-01-19>. – Назва з екрана.
12. Новую Конституцію Єгипта поддержали более 98 % участников референдума [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://podrobnosti.ua/power/2014/01/18/953669.html>. – Загл. с экрана.
13. Президент Єгипту обмежив свій указ про перетворення на «фараона» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: (<http://newsru.ua/world/27nov2012/faraonn.html>). – Назва з екрана.
14. Президент Єгипту наділив армію поліцейськими повноваженнями, дозволивши арештовувати цивільних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://newsru.ua/world/10dec2012/arested.html>. – Назва з екрана.
15. Референдум [Электронный ресурс] // Энциклопедия юриста. – Режим доступа: [http://russlov.com/entsiklopediya\\_yurista/page/referendum.1846](http://russlov.com/entsiklopediya_yurista/page/referendum.1846). – Загл. с экрана.
16. Референдум у Єгипті на тлі загрози поновлення насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2014/01/14/tense-times-as-egypt-votes-on-a-new-constitution>. – Назва з екрана.
17. Светлова К. Конституційний референдум в Єгипті [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://newsradio.com.ua/2014\\_01\\_16/Konstituc-jnij-referendum-v-gipt-dumki-ekspert-v](http://newsradio.com.ua/2014_01_16/Konstituc-jnij-referendum-v-gipt-dumki-ekspert-v). – Назва з екрана.
18. Ситуація в Єгипті: Опозиція протестує проти результатів референдуму. У січні може бути переглянутий вирок Мубаракі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.bigmir.net/world/653845-Sityaciya-v-Egipti-Opoziciya-protestyue-proti-rezyltativ-referendymy-Y-sichni-moje-byti-pereglyanytii-virok-Mubaraky>. – Назва з екрана.
19. У Єгипті – другий день референдуму щодо нової Конституції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2014/01/15/egypt-tension-on-final-day-of-constitutional-vote>. – Назва з екрана.
20. У Єгипті почався конституційний референдум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/news/politics/v-egipte-nachalsya-konstitutsionnyu-referendum-15122012103400>. – Назва з екрана.
21. Чи стане нова Конституція перемогою військових у Єгипті? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2014/01/14/egypt-votes-in-constitutional-referendum>. – Назва з екрана.
22. 14 і 15 січня в Єгипті пройде референдум щодо Конституції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://newsradio.com.ua/2013\\_12\\_14/14-15-s-chnja-v-gipt-projde-referendum-shhodo-konstituc](http://newsradio.com.ua/2013_12_14/14-15-s-chnja-v-gipt-projde-referendum-shhodo-konstituc). – Назва з екрана.

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

### У Верховній Раді України відбулося відкрите парламентське засідання у формі громадських слухань з питань обговорення внесення змін до Конституції України

**В**ідкриваючи засідання, Голова Верховної Ради України, в. о. Президента України О. Турчинов, зокрема, зазначив, що розширення прав місцевого самоврядування, баланс між усіма гілками влади, розбудова незалежної судової гілки влади, забезпечення контролю суспільства за роботою влади є принциповими напрямками реформування Конституції.

«Саме зміни до Конституції повинні забезпечити фундамент демократичних змін, фундамент побудови європейської демократичної країни, на якому ми зможемо розвивати і будувати всі інші напрямки прогресивних змін», – заявив він.

О. Турчинов також зазначив, що без розширення прав місцевого самоврядування «неможливо подолати наслідки авторитаризму, тоталітаризму, побудувати сильні регіони і сильну країну». За його словами, баланс між усіма гілками влади має унеможливити їх протистояння.

За словами О. Турчинова, рішення щодо внесення змін до Конституції має прийматися на двох сесіях.

Як наголосив Прем'єр-міністр України А. Яценюк, усі політичні сили мають підписати текст Конституції, аби «продемонструвати всьому світу і в першу чергу Україні й українському народу, що є єдність всіх політичних сил, незалежно від їхньої ідеології і територій, яку підтримують ту чи іншу політичну силу, що Україна – єдина унітарна держава, яка поважає права територіальних громад і право кожного українця вибирати й контролювати центральну владу, вибирати місцеву владу і впливати на неї».

Глава уряду також зазначив, що за новою Конституцією України мають бути ліквідовані обласні та районні державні адміністрації. «Керівники державних адміністрацій – рудимент радянської влади. Вони повинні бути ліквідовані», – заявив Прем'єр.

За його словами, місцеві територіальні громади повинні обирати керівника областей та районів. Також у процесі реформування державної влади мають бути створені виконавчі комітети, сформовані місцевою громадою. Цим структурам, за словами А. Яценюка, слід передати державні владні повноваження, а також функції щодо формування місцевого бюджету.

«Відповідно до нової Конституції, на територіальному рівні мають бути засновані державні представництва», – зазначив Прем'єр-міністр і наголосив, що на них буде покладено контроль за дотриманням законодавства на певній території.

На думку А. Яценюка, державні представництва не повинні мати жодного фінансового чи економічного впливу в регіоні.

Прем'єр-міністр України зауважив також, що Президент України за новою Конституцією має бути «гарантом демонополізації влади». На його думку, Президента необхідно позбавити функцій призначення міністрів оборони та закордонних справ. Натомість, сказав А. Яценюк, призначення кандидатур на ці посади має відбуватися за поданням Прем'єра, погодженим із Президентом.

А. Яценюк також наголосив на необхідності прийняття нової редакції бюджетного та податкового кодексів з метою врахування нової ролі структур місцевої влади в процесі адміністрування податків.

Прем'єр-міністр також зазначив, що проект нової Конституції має бути розроблений і погоджений (зокрема, з Венеціанською комісією) до президентських виборів 25 травня.

Голова Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України Р. Князевич у виступі зазначив, зокрема, що «Комісія домовилась, що зміни, які будуть нею напрацьовані, не можуть стосуватися

I, III і XIII розділу Конституції, адже у разі, якщо б такі зміни були б підготовлені, відповідно до Конституції вони мають бути внесені за підписом не менше ніж 300 депутатів, і у разі їх прийняття, вони мають бути підтверджені всеукраїнським референдумом».

За його словами, зміни мають торкнутися балансу влади на центральному рівні з приводу вдосконалення парламентсько-президентської форми правління, а також децентралізації чи наділення реальними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Р. Князевич наголосив також, що реформуванню підлягатиме також судова система.

«Ми думаємо, що після сьогоднішнього зібрання ми отримаємо хоча б консенсусне концептуальне бачення Конституції, яке буде відповідним дороговказом для роботи комісії. Ми спробуємо надалі його на основі тих пропозицій, які надійшли, наповнити конкретним змістом, щоб в невідкладній перспективі, вклавшись в ті терміни, які визначені Верховною Радою, ми напрацювали той законопроект, який зможе відобразити всі політичні бачення і необхідність внесення змін до Конституції на цьому етапі розвитку країни», – підсумував народний депутат.

Виконуючий обов'язки голови депутатської фракції Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» С. Соболев звернув увагу присутніх на те, що ключове формування податків і зборів, ключові видатки, ключове забезпечення життєдіяльності відбувається на рівні міста, села, селища. «Я думаю, що це і повинно бути покладено в основу тих змін, які передбачаються в рамках широких змін щодо децентралізації управління в державі. Бо якщо децентралізацію розуміти під широкими повноваженнями регіонів, то виникає питання: «а власне яким чином формуються бюджети, обласний і районний?». Якщо ми далі передбачаємо, що це формування буде відбуватися не за рахунок міста, села і селища, не за рахунок виконання ключових програм, я думаю нічого не зміниться і ми далі і в новому тексті Конституції будемо залишатися в примарах, які не дадуть можливості нам розвиватися. Саме в цьому і полягає ключовий

пункт змін до Конституції», – зазначив С. Соболев.

Член депутатської фракції Партії регіонів В. Писаренко наголосив: «Партія регіонів наполягає на тому, щоб саме в Конституції було вирішене питання російської мови як другої державної».

«Ми пропонуємо запровадити прямі вибори керівника області шляхом відкритого голосування. Ми пропонуємо передати виконавчу владу на місцях виконкомам, які будуть сформовані на рівні районів та областей. Ми пропонуємо створити префектури, які будуть здійснювати контроль від імені Кабінету Міністрів стосовно політики Кабінету Міністрів. Ми наполягаємо на бюджетній автономії регіонів. Ми говоримо про те, що саме на рівні Конституції ми можемо побороти корупцію спростивши процедуру імпічменту Президента та встановивши, що імпічмент також буде за корупцію і для Президента в тому числі. І тут, у сесійній залі, без жодних проволочок ми будемо ухвалювати таке рішення», – сказав він.

Член депутатської фракції Політичної партії «УДАР (Український демократичний альянс за реформи) Віталія Кличка» В. Карпунцов підкреслив, зокрема, що пропонована УДАРом концепція змін стосується, у першу чергу, обрання Верховної Ради, Президента України, формування складу Кабінету Міністрів, кола повноважень цих органів та їх змісту, а також питань судоустрою з метою гарантування на конституційному рівні незалежності судової гілки влади від законодавчої та виконавчої і глави держави. Він також зазначив, що, говорячи про запропоновану партією УДАР концепцію змін до Основного закону держави, необхідно зазначити, що в її основу було покладено тезу про необхідність перерозподілу влади для уникнення її зосередження в одному центрі впливу. І це стосується як трикутника «парламент – президент – уряд», так і децентралізації влади з метою розширення повноважень місцевих представницьких органів влади.

Голова фракції Комуністичної партії України П. Симоненко сказав: «Передусім,



ми підтримуємо численні пропозиції про перехід до федеративного устрою України. За нашим глибоким переконанням, це зніме багато гострих питань, які розколюють наше суспільство, та дозволить наповнити реальним змістом регіональне і місцеве самоврядування. Федералізація не тільки послабить диктат центру, а головне, сприятиме піднесенню відповідальності місцевих і регіональних органів за розвиток регіонів та відповідних територій».

На думку виступаючого, ліквідація посади Президента та державних адміністрацій в областях і районах, передача їх функцій виконавчим комітетам відповідних рад усуне двовладдя, стане важливим кроком у демократизації вітчизняної політичної системи, реалізації конституційних положень про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є український народ.

За словами народного депутата, «має бути реалізована вимога мільйонів наших громадян стосовно закріплення в Конституції статусу російської мови як державної. Україна є постійно нейтральною державою, яка не входить до будь-яких військово-політичних блоків і дотримується відомих неядерних принципів».

П. Симоненко сказав також, що Конституція повинна закріпити і те, що судді низової ланки обираються на п'ять років безпосередньо населенням відповідних міст чи районів, «передбачивши можливість відкликання тих суддів, які не виправдали довіри».

Голова депутатської фракції «Свобода» О. Тягнибок зазначив, зокрема, що за державним устроєм Україна має бути унітарною державою, «ніяких федерацій і навіть ніяких автономій». «Що стосується форми правління, тут ми маємо повністю відкинути будь-які намагання нам тут нав'язувати парламентську республіку в державі, виключно парламентську. Так, децентралізація влади має відбутися, тому що саме влада і режим Януковича централізували владу, і, до речі, ті хто прислужували тому режиму зараз найбільше верещать про децентралізацію. Але повноваженнями треба ділитися і в першу чергу ділитися в питаннях

бюджетно-фінансового розподілу, тобто бюджет має формуватися знизу до гори і це має бути зафіксовано. Але президентська влада так само має бути міцною і сильною», – наголосив народний депутат.

Член депутатської групи «Суверенна європейська Україна» О. Доній сказав, зокрема, таке: «Ліквідувати обласні державні адміністрації в умовах конфлікту означає здати півкраїни. Нам потрібно передавати повноваження на місця. Місця – це село, містечко, місто, саме туди нам потрібно передавати бюджети і повноваження. Територіальні утворення, якими є області, нам потрібно, навпаки, єднати в усій Україні, це потрібно розуміти».

Від депутатської групи «Економічний розвиток» виступив народний депутат В. Пилипенко. Він, зокрема, підкреслив, що група підтримує всі напрацювання, які Венеціанська комісія рекомендувала Україні. «А також ми вважаємо, що безпосередньо необхідно працювати у трьох напрямках – це децентралізація влади, це баланс влади між Президентом, парламентом та Кабінетом Міністрів, а також посилення гарантій незалежності судової влади. Але ми не повинні забувати і про інші питання, зокрема ті питання, які хвилюють виборців, але чомусь, на жаль, не обговорюються у Верховній Раді. Це той же кількісний склад Верховної Ради України, це ті ж самі питання статусу народного депутата і пільг», – підсумував народний депутат.

У подальшому обговоренні взяли участь народні депутати, представники регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій.

Підбиваючи підсумки обговорення, Голова Верховної Ради України О. Турчинов зазначив, що всі пропозиції будуть ретельно опрацьовані Тимчасовою спеціальною комісією з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. Він також наголосив на важливості широкого обговорення пропонуванних змін, у тому числі, у регіонах, місцевих органах влади. О. Турчинов звернувся до експертів із проханням надати фахові висновки щодо пропозицій, які були висловлені

учасниками слухань (*Офіційний веб-портал Верховної Ради України* (<http://rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/92164.html>). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

ВСК получила 986 предложений и поправок к концепции внесения изменений в Конституцию Украины. Об этом заявил председатель Временной специальной комиссии (ВСК) Верховной Рады Украины по вопросам подготовки законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины Р. Князевич, выступая с трибуны Верховной Рады Украины, передает корреспондент РБК-Украина.

«Работа нашей комиссии была продолжена, мы договорились, что депутаты смогут подать свои предложения до 15 апреля. И жизнь показала, что 15 апреля тоже не последняя дата. Ведь предложения продолжают поступать к нам... Вчера мы собрали заседание комиссии, смогли обобщить изменения», – заявил Р. Князевич.

Он напомнил, что комиссия получила 986 предложений: «Если я начну их зачитывать, то нам не хватит 2 месяцев... Я надеюсь, что в самое ближайшее время мы сможем подготовить целостный проект закона, который не будет вызывать противоречий, а также споров» (*РБК-Україна* (<http://www.rbc.ua/rus/news/politics/vsk>

*poluchila-986-predlozheniy-i-popravok-k-kontseptsii-izmeneniy-29042014105900*). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Міністерство інфраструктури України на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади», прийнятого на засіданні Кабінету Міністрів України 17 квітня 2014 року, та відповідно до листа Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2014 №7/19-4905 оприлюднило матеріали до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

З матеріалами можна ознайомитися за посиланням: <http://minregion.gov.ua/konceptiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230>

Координацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (*Урядовий портал* ([http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247293453&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247293453&cat_id=244277212)). – 2014. – 13.05).

## Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію Реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні

**М**іністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Основного Закону (Конституції) України.

Пропозиції підготовлені на реалізацію реформи місцевого самоврядування, Концепцію якої було схвалено Урядом 1 квітня 2014 р. Необхідність таких змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо.

Основні зміни передбачають:

Запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;

Передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

Чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;

Ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями

Пропозиції щодо змін до Основного закону підготовлені Мінрегіоном на основі:

а) положень Європейської Хартії місцевого самоврядування;

б) пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування);

в) з врахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід впровадження реформи місцевого самоврядування

Серед питань, які узгоджувались в дискусіях українських та польських експертів:

наскільки запропонована модель змін до Конституції (з урахуванням українських реалій) відповідає практичному досвіду польських колег (що реально працює і як не припуститися помилок у процесі формування законодавчого підґрунтя для реалізації реформи);

яким має бути ступінь деталізованості тексту (у польській Конституції виклад дуже лаконічний, в українських традиціях недостатня деталізованість може призвести до різних тлумачень).

Пропозиції вносились з урахування обмеження на зміни у першому розділі Конституції. Такі зміни можуть бути внесені тільки шляхом референдуму, що призвело б до суттєвого сповільнення конституційних перетворень (так, у польській Конституції існує поняття територіального самоврядування, яке діє на рівні громад (гмін), районів (повятів) і регіонів (воєводств). В українській Конституції закріплене поняття місцевого самоврядування, яке не може бути змінено без внесення відповідних змін у перший розділ Основного Закону).

КЛЮЧОВІ ЗМІНИ стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і

XI (Місьцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також деякі зміни в розділі IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

1. У статті 132 (розділ IX) закріплюються ПРИНЦИПИ децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

2. У статті 133 (розділ IX) чітко визначено ТРЬОХРІВНЕВУ СИСТЕМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ – три види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади (було: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села). Також є ВИЗНАЧЕННЯ ГРОМАДИ (Громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території).

3. Стаття 140 (розділ XI) викладена в новій редакції. В ній передбачено УТВОРЕННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ РАЙОННИМИ ТА ОБЛАСНИМИ РАДАМИ і закріплено ПРИНЦИП СУБСІДІАРНОСТІ при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів.

4. В статті 141 (розділ XI) визначається порядок формування рад відповідного рівня. Пропонується обмежити СТРОК ПОВНОВАЖЕНЬ рад та їх голів п'ятьма роками.

5. У цій статті також визначено ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РАЙОННОМУ ТА ОБЛАСНОМУ РІВНЯХ: «Голови районної та обласної рад обираються відповідними радами та очолюють виконавчий комітет ради. Районна та обласна рада за поданням обраного голови формує склад виконавчого комітету ради».

6. Стаття 142 (розділ XI) визначає МАТЕРІАЛЬНІ ТА ФІНАНСОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. Тут

закріплене право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків.

Принциповим є момент чіткої фіксації норми, що «обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами».

Також закріплено, що «витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою».

7. У статті 143 (розділ XI) визначено розмежування ВЛАСНИХ І ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ органів місцевого самоврядування. При цьому пропонується не деталізувати в Конституції повноваження, залишивши визначення вичерпного їх переліку на рівні відповідного Закону. Зафіксовано, що «держава фінансує здійснення цих (делегованих) повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності».

8. З попередньої статті вилучено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Тепер ОМС ВІДПОВІДАЛЬНІ ТІЛЬКИ ПЕРЕД ЗАКОНОМ (ст. 144 – «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду»).

9. Новою у змінах до Конституції є пропозиція СТВОРЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ. У статті 118 (розділ VI) зазначено: «Виконавчу владу в областях і районах, місті Києві та у Севастополі здійснюють голови державних представництв» (фактично префекти).

У цій статті також пропонується визначити наступний ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ГОЛІВ ДЕРЖАВНИХ

ПРЕДСТАВНИЦТВ: «Голови державних представництв призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України в порядку, визначеному законом».

Оскільки основною їх функцією є нагляд за дотриманням закону в регіонах, логічним є їхня підзвітність Президентові як гаранту Конституції. Натомість для забезпечення балансу влад передбачена відповідальність та підконтрольність голів державних представництв Кабінету Міністрів України. У той же час дане питання є теж дискусійним, і остаточне рішення залежить від того, як визначаться законодавці щодо розподілу функцій в трикутнику Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент. Допустимим є наділення правом призначення і звільнення голів як Кабінету Міністрів, так і Президента.

10. У статті 119 (розділ VI) визначені ПОВНОВАЖЕННЯ ГОЛІВ РАЙОННИХ ТА ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ. Всього передбачено чотири сфери повноважень, серед яких – нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Передбачено (знову ж таки з метою забезпечення балансу влад) , що «рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України».

11. При цьому з розділу VI (а також інших статей) вилучено поняття місцевих державних адміністрацій, які пропонується ліквідувати.

12. Відповідно деякі зміни також пропонуються до розділів IV (Верховна Рада) і V (Президент України). Принциповим є ВИЛУЧЕННЯ З ПОВНОВАЖЕНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ (стаття 85, розділ IV) ТИХ, ЯКІ НЕ Є ПОЛІТИЧНИМИ і мають бути віднесені до повноважень відповідних органів виконавчої влади:

«призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування». Натомість зафіксовано, що призначення місцевих виборів має відбуватись автоматично при виникненні правових підстав – питання не носить політичного характеру (стаття 141, розділ XI)

«утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів» – це теж не політичне питання і за своєю природою воно має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів (стаття 116, п. 2.1.).

Прийняття відповідних змін до Конституції забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для

реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються – нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня (*Урядовий портал (<http://minregion.gov.ua/konceptiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozyasnennya-schodo-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-na-realizaciyu-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-kursu-uryadu-na-decentral-449374/>). – 2014. – 13.05).*

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

### Харківська правозахисна група: Проект Закону України «Про вимушених переселенців»

**Ц**ей Закон визначає статус вимушених переселенців, встановлює економічні, соціальні та правові гарантії захисту їх прав та законних інтересів на території України відповідно до Конституції України, міжнародних договорів України, а також принципів і норм міжнародного права.

Стаття 1. Визначення поняття «вимушений переселенець»

1. Вимушений переселенець є громадянином України, який змінив місце проживання щоб уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, вчиненого щодо його або членів його сім'ї насильства або інших форм переслідування або реальної небезпеки піддатися переслідуванню за ознакою громадянства, расової чи етнічної приналежності, віросповідання, мови, а також за ознакою приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань, що стали приводом для проведення ворожих кампаній щодо конкретної особи чи групи осіб, масових порушень громадського

порядку, порушень прав людини та основних свобод, внаслідок голоду, епідемії чи надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

2. За обставинами, передбаченими пунктом 1 цієї статті, вимушеним переселенцем визнається:

1) громадянин України, змушений залишити місце проживання на території іноземної держави і прибув на територію України;

2) громадянин України, змушений залишити місце проживання на території одного суб'єкта України і прибув на територію іншого суб'єкта України.

3. Вимушеним переселенцем також визнається іноземний громадянин чи особа без громадянства, які постійно проживають на законних підставах на території України і змінили місце проживання в межах території України за обставинами, передбаченими пунктом 1 цієї статті.

Стаття 2 . Особа, яку не може бути визнано вимушеним переселенцем

1. Вимушеним переселенцем не може бути визнано особу, яка:

1) вчинила злочин проти миру, людяності або тяжкий чи особливо тяжкий злочин, визнаний таким законодавством України;

2) не звернулася без поважних причин з клопотанням про визнання її вимушеним переселенцем протягом дванадцяти місяців від дня вибуття з місця проживання;

Стаття 3. Порядок реєстрації клопотання про визнання особи вимушеним переселенцем

1. Особа, яка залишила місце проживання за обставинами, що передбачені пунктом 1 статті 1 цього Закону, і яка претендує на визнання її вимушеним переселенцем, повинна особисто або через уповноваженого представника звернутися з клопотанням про визнання її вимушеним переселенцем (далі – клопотання) до управління Державної міграційної служби України, за місцем свого нового перебування.

2. Особа, яка претендує на визнання її вимушеним переселенцем, вправі до залишення місця проживання звернутися з клопотанням до Державної міграційної служби України, або управління Державної міграційної служби України за місцем передбачуваного переселення або до дипломатичного представництва або до консульської установи України в державі свого перебування для направлення даного клопотання до Державної міграційної служби України.

3. Особа, яка претендує на визнання її вимушеним переселенцем, вправі до залишення місця проживання звернутися з клопотанням до Державної міграційної служби України, зареєструвавши і заповнивши електронну форму на сайті Державної міграційної служби.

4. Рішення про реєстрацію клопотання приймається управлінням Державної міграційної служби України протягом трьох днів з дня надходження клопотання або протягом одного дня у разі подання клопотання шляхом реєстрації електронної форми.

При екстремому масовому прибутті на територію України осіб, що покинули місце проживання за обставинами, передбаченими пунктом 1 статті 1 цього Закону, прийом даних осіб здійснюється в порядку, що визначається

постановою Кабінету Міністрів України. Реєстрація клопотань цих осіб здійснюється негайно.

5. При позитивному вирішенні питання про реєстрацію клопотання кожної особи, що претендує на визнання вимушеним переселенцем, видається або надсилається свідоцтво про реєстрацію її клопотання.

Відомості про прибулих членів сім'ї, які не досягли віку вісімнадцяти років, заносяться в свідоцтво одного з батьків.

Форма свідоцтва і порядок його видачі визначаються Державною міграційною службою України. Свідоцтво є підставою для надання особі прав і покладання на нього обов'язків, що передбачені цим Законом.

5. У разі, якщо особі, яка претендує на визнання її вимушеним переселенцем, відмовлено в реєстрації клопотання, їй видається або надсилається повідомлення у письмовій формі із зазначенням причин відмови та порядку оскарження прийнятого рішення протягом трьох робочих днів від дня отримання рішення.

Стаття 4. Права та обов'язки особи, яка отримала свідоцтво про реєстрацію клопотання про визнання його вимушеним переселенцем

1. Особа, яка отримала свідоцтво про реєстрацію клопотання, і члени її сім'ї, що не досягли віку вісімнадцяти років, і прибули з нею, мають право на:

1) отримання одноразової грошової допомоги на кожного члена сім'ї у порядку і в розмірах, які визначаються Кабінетом Міністрів України, але не менше 50 неоподаткованих мінімумів на кожного члена родини;

2) отримання направлення від Державної міграційної служби України на проживання в центрі тимчасового розміщення вимушених переселенців за відсутності можливості самостійного визначення місця проживання або місця перебування на території України;

3) сприяння у забезпеченні їх проїзду, перевезення багажу до місця тимчасового поселення в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. При цьому малозабезпечені особи (самотній пенсіонер, самотній інвалід, сім'я, що складається тільки з пенсіонерів

та (або) інвалідів, самотні батьки (або особа, яка їх заміняє) з дитиною або дітьми у віці до вісімнадцяти років, багатодітна сім'я з трьома або більше дітьми віком до вісімнадцяти років), що отримали свідоцтва про реєстрацію клопотання, мають право на компенсацію витрат на проїзд і перевезення багажу від місця реєстрації клопотання до місця тимчасового поселення на території України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

4) проживання в центрі тимчасового розміщення вимушених переселенців, отримання харчування за встановленими нормами і користування комунальними послугами відповідно до порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України, до вирішення питання про визнання їх вимушеними переселенцями;

5) медичну допомогу та забезпечення лікарськими препаратами для медичного застосування в медичних закладах відповідно до законодавства у сфері охорони здоров'я.

2. Особа, яка отримала свідоцтво про реєстрацію клопотання, і члени сім'ї, які не досягли віку вісімнадцяти років, що прибули з нею, зобов'язані:

1) при знаходженні в центрі тимчасового розміщення вимушених переселенців дотримуватися встановленого порядку проживання в ньому;

2) повідомляти Державній міграційній службі України, і її управлінням достовірні відомості, необхідні для прийняття рішення щодо надання їм статусу вимушеного переселенця.

Стаття 5. Порядок прийняття рішення про визнання особи вимушеним переселенцем

1. Визнання особи вимушеним переселенцем здійснюється відповідно до цього Закону.

2. Рішення про визнання особи вимушеним переселенцем приймається Державною міграційною службою України, протягом трьох місяців від дня реєстрації клопотання незалежно від можливості особи самотійно облаштуватися в даній місцевості.

Державна міграційна служба України, протягом п'яти днів з дня прийняття рішення видає або направляє повідомлення в письмовій формі про результати розгляду клопотання.

Рішення про визнання особи вимушеним переселенцем є підставою для надання їй гарантій, встановлених цим Законом, та іншими законами і нормативно-правовими актами України.

3. Особі, визнаній вимушеним переселенцем, видається відповідне посвідчення. Відомості про визнаних змушеними переселенцями членах сім'ї, які не досягли віку вісімнадцяти років, заносяться до посвідчення одного з батьків.

Форма посвідчення вимушеного переселенця і порядок його видачі визначаються Державною міграційною службою України.

Відомості про особу, визнану вимушеним переселенцем, і членів її сім'ї надаються (в тому числі в електронній формі) Державною міграційною службою України, за міжвідомчими запитами органів, що надають державні, муніципальні послуги, запитами підвідомчих державних органів чи органів місцевого самоврядування у зв'язку з наданням державних або муніципальних послуг особі, що визнана вимушеним переселенцем, і членам її сім'ї.

4. Статус вимушеного переселенця надається на п'ять років. Органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень вживають заходів, що передбачені статтею 7 цього Закону, щодо забезпечення облаштування вимушеного переселенця та членів його сім'ї на новому місці проживання на території України.

За наявності обставин, що перешкоджають вимушеним переселенцям в облаштуванні на новому місці проживання, термін дії статусу вимушеного переселенця продовжується Державною міграційною службою України, на кожний наступний рік за заявою вимушеного переселенця.

Стаття 6. Права та обов'язки вимушеного переселенця

1. Вимушений переселенець має право:

1) самотійно вибрати місце проживання на території України, в тому числі в одному з населених пунктів, запропонованих йому Державною міграційною службою України. Вимушений переселенець може відповідно до

встановленого порядку проживати в родичів або в інших осіб за умови їхньої згоди на спільне проживання незалежно від розміру займаної родичами або іншими особами житлової площі;

2) за відсутності можливості самостійного визначення свого нового місця проживання на території України отримати у Державної міграційної служби України в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, направлення на проживання в центрі тимчасового розміщення вимушених переселенців або в житловому приміщенні з фонду житла для тимчасового поселення вимушених переселенців;

3) на одержання допомоги в забезпеченні їх проїзду і перевезення багажу до нового місця проживання або до місця перебування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. При цьому малозабезпечені особи (самотній пенсіонер, самотній інвалід, сім'я, що складається тільки з пенсіонерів та (або) інвалідів, самотні батьки (або особа що їх заміняє) з дитиною або дітьми у віці до вісімнадцяти років, багатодітна сім'я з трьома і більше дітьми віком до вісімнадцяти років) мають право на компенсацію витрат на проїзд і перевезення багажу від місця тимчасового поселення до нового місця проживання або до місця перебування на території України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

4) Вимушений переселенець має право на спрощену процедуру перереєстрації підприємств різних форм власності, що належать йому на правах власності. Спрощена процедура та податкові пільги для таких підприємств визначаються постановою Кабінету Міністрів України

5) Вимушений переселенець має право на переведення активів, перевезення рухомого майна, продаж, здавання в оренду та обмін нерухомого майна, що залишились за попереднім місцем проживання.

2. Вимушений переселенець зобов'язаний :

1) дотримуватися Конституції України і законів України;

2) дотримуватися встановленого порядку проживання в центрі тимчасового розміщення

вимушених переселенців і житловому приміщенні з фонду житла для тимчасового поселення вимушених переселенців;

3. Вимушений переселенець втрачає право на проживання у житловому приміщенні з фонду житла для тимчасового поселення вимушених переселенців при отриманні (придбанні) іншого житла або при завершенні будівництва індивідуального житла, при втраті або при позбавленні статусу вимушеного переселенця, а також у разі, якщо він відсутній без поважних причин понад шість місяців.

Стаття 7. Повноваження органів державної влади України, та органів місцевого самоврядування щодо вимушеного переселенця

1. Органи державної влади України та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень:

1) надають вимушеним переселенцям повний перелік населених пунктів, рекомендованих для постійного проживання, та інформацію про умови проживання і про можливості працевлаштування у цих населених пунктах;

2) надають вимушеним переселенцям допомогу при вступі в житловий кооператив, допомогу в індивідуальному житловому будівництві, включаючи надання (придбання) земельної ділянки та придбання будівельних матеріалів у встановленому порядку;

3) надають вимушеним переселенцям, що потребують одержання житлових приміщень, соціальні виплати на їх придбання або оренду. Зазначені соціальні виплати за рахунок коштів державного бюджету надаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

4) сприяють вимушеним переселенцям в організації компактних поселень на території України, в будівництві житла, створенні інженерної, соціальної інфраструктури та робочих місць в місцях компактних поселень;

5) надають в першочерговому порядку самотнім вимушеним переселенцям (пристарілому або інваліду), що потребує постійного догляду, місце у закладі соціального захисту населення;

6) сприяють у влаштуванні дітей вимушених переселенців в державні або муніципальні дошкільні освітні організації та загальноосвітні



організації, професійні освітні організації та освітні організації вищої освіти, а також у переведенні їх у першочерговому порядку до відповідних професійних освітніх організацій та освітніх організацій вищої освіти;

7) розглядають звернення в письмовій формі вимушеного переселенця і дають на них відповіді у письмовій формі в порядку та у строки, що визначаються законодавством України.

2. Органи державної влади в межах своїх повноважень:

1) сприяють збереженню єдності сімей вимушених переселенців. У разі якщо вимушені переселенці не зможуть надати офіційні документальні докази сімейного зв'язку з членами своєї сім'ї, беруться до уваги інші докази, які мають бути оцінені відповідно до законодавства України. Відмова у возз'єднанні сім'ї не може ґрунтуватися виключно на підставі відсутності документів, що підтверджують факт сімейного зв'язку.

2) сприяють у реалізації прав вимушеного переселенця на зайнятість, професійне навчання і додаткову професійну освіту відповідно до законодавства України;

3) реєструють вимушеного переселенця, як безробітного, у разі неможливості його працевлаштування відповідно до законодавства України, незалежно від терміну проживання в даній місцевості на території України;

4) сприяють в отриманні документів, необхідних для відновлення трудового стажу, відповідно до законодавства України;

5) надають вимушеним переселенцям – дітям-сиротам і дітям, які залишилися без піклування батьків, місця в дитячих будинках;

6) сприяють у захисті національних та культурних прав вимушених переселенців;

7) на прохання вимушеного переселенця, надають допомогу у поверненні на колишнє місце проживання.

3. Державна міграційна служба України, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України:

1) надає вимушеному переселенцю і членам його сім'ї, в тому числі тим, що проживають у центрах тимчасового розміщення вимушених

переселенців, житлове приміщення з фонду житла для тимчасового поселення змушених переселенців;

2) беруть участь у реалізації заходів щодо забезпечення вимушених переселенців житловими приміщеннями для постійного проживання.

4. Органи виконавчої влади в межах своїх повноважень сприяють вимушеному переселенцю в:

1) поверненні залишеного ним на території України майна, що перебуває у його власності. При неможливості повернення майна вимушених переселенців відповідно до законодавства України виплачується компенсація;

2) організації відповідно до міжнародних договорів України перевезення майна, що перебуває у його власності на території іноземної держави. При неможливості повернення майна вимушених переселенців виплачують компенсацію відповідно до міжнародних договорів України і нормативно-правових актів України.

5. Органи державної влади та місцевого самоврядування, що допустили на підвідомчій території вимушену міграцію за обставинами, передбаченими пунктом 1 статті 1 цього Закону, спільно з іншими органами державної влади вживають заходів щодо усунення причин виникнення вимушеної міграції.

Стаття 8. Гарантії прав особи, що подала клопотання про визнання її вимушеним переселенцем, і вимушеного переселенця

1. Вимушений переселенець не може бути повернутий проти його волі на територію (в населений пункт), яку він покинув за обставинами, передбаченими пунктом 1 статті 1 цього Закону.

Вимушений переселенець не може бути переселений без його згоди в інший населений пункт.

2. Рішення і дії (бездіяльність) компетентних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, повноваження яких стосуються виконання цього Закону можуть бути оскаржені до вищестоящего органу або до суду.

3. Строк подання скарги не повинен перевищувати:

десяти діб – від дня одержання громадянином повідомлення у письмовій формі про прийняте рішення або від дня закінчення місячного терміну після подачі скарги, якщо громадянином не отримано на неї відповідь у письмовій формі;

одного місяця – від дня, коли громадянинові стало відомо про порушення його права.

4. До прийняття рішення за скаргою на відмову у визнанні вимушеним переселенцем, особа, яка подала скаргу, користується правами, передбаченими підпунктами 4 і 5 пункту 1 статті 4 цього Закону.

5. Вимушений переселенець користується всіма правами, гарантованими Конституцією України громадянину України, без жодних обмежень, що могли виникнути внаслідок зміни місця проживання.

Стаття 9. Втрата і позбавлення статусу вимушеного переселенця

1. Особа втрачає статус вимушеного переселенця при припиненні громадянства України.

2. Особа також втрачає статус вимушеного переселенця:

1) при виїзді на постійне місце проживання за межі території України;

2) у зв'язку із закінченням строку надання статусу відповідно до пункту 4 статті 5 цього Закону.

3. Державна міграційна служба України позбавляє особу статусу вимушеного переселенця в разі, якщо вона навмисно повідомила неправдиві дані або подала завідомо фальшиві документи, що послужили підставою для визнання її вимушеним переселенцем.

4. Повідомлення про позбавлення особи статусу вимушеного переселенця із зазначенням причин та порядку оскарження направляється цій особі протягом трьох днів від дня прийняття рішення.

5. У разі втрати особою статусу вимушеного переселенця або в разі позбавлення особи статусу вимушеного переселенця посвідчення вимушеного переселенця визнається

недійсним відповідним управлінням Державної міграційної служби України.

6. У разі втрати особою статусу вимушеного переселенця або в разі позбавлення особи статусу вимушеного переселенця ця особа зобов'язана звільнити житлове приміщення, надане їй з фонду житла для тимчасового поселення вимушених переселенців.

Позбавлення особи статусу вимушеного переселенця у зв'язку з повідомленням нею неправдивих даних або у зв'язку з поданням нею завідомо фальшивих документів є підставою для витребування коштів, витрачених на проїзд, провезення багажу, утримання та облаштування даної особи.

7. Особа, що втратила статус вимушеного переселенця у зв'язку із закінченням строку його надання, зберігає право на отримання компенсації за втрачене майно відповідно до пункту 4 статті 7 цього Закону.

Стаття 10. Основні напрямки роботи Державної міграційної служби України з вимушеними переселенцями

1. До основних напрямків роботи Державної міграційної служби України з вимушеними переселенцями відносяться прийом вимушених переселенців, надання їм статусу вимушеного переселенця, ведення обліку вимушених переселенців, надання їм допомоги в облаштуванні та всебічна їх підтримка в межах своїх повноважень.

2. Державна міграційна служба України координує діяльність органів виконавчої влади з проблем вимушених переселенців.

Стаття 11. Фонд житла для тимчасового поселення змушених переселенців

1. Фонд житла для тимчасового поселення вимушених переселенців (далі – фонд житла) призначений для проживання вимушених переселенців протягом терміну дії статусу вимушеного переселенця. До фонду житла належать будинки, квартири, гуртожитки, інші житлові приміщення.

2. Будівництво (придбання) житлових приміщень для тимчасового поселення, їх експлуатація та використання за призначенням здійснюються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Використання приміщень, орендованих територіальним органом Державної міграційної служби України, для тимчасового поселення, здійснюється на основі договору оренди з власником майна.

3. Створення фонду житла є витратним зобов'язанням України.

Фонд житла, за винятком орендованого, є державною власністю і знаходиться в оперативному управлінні територіальних органів Державної міграційної служби України.

Житлове приміщення з фонду житла може передаватися у власність органам місцевого самоврядування із збереженням за територіальним органом Державної міграційної служби України права заселення його вимушеними переселенцями на основі договору.

4. Житлове приміщення з фонду житла надається сім'ї вимушеного переселенця в порядку черговості, яка встановлюється територіальним органом Державної міграційної служби України.

5. Житлове приміщення з фонду житла не підлягає приватизації, обміну, бронюванню, здачі в оренду або суборенду.

Стаття 12. Джерела фінансування витрат на приймання та облаштування вимушених переселенців

1. Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування осіб, які подали клопотання про надання їм статусу вимушеного переселенця і вимушених переселенців, встановлені положеннями підпунктів 1, 3, 4 пункту 1 статті 4, підпункту 4 пункту 1, підпунктів 1 і 3 пункту 3 статті 7 цього Закону, є видатковими зобов'язаннями України.

Забезпечення інших соціальних прав і гарантій вимушених переселенців є витратним зобов'язанням України, муніципальних органів відповідно до їх компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України.

Органи державної влади України і органи місцевого самоврядування мають право встановлювати витратні зобов'язання, відповідно, України і муніципальних органів щодо сприяння розміщенню та облаштуванню

осіб, які подали клопотання про надання їм статусу вимушеного переселенця, і вимушених переселенців.

2. Область України, на підвідомчій території якої вимушену міграцію за обставинами, передбаченими пунктом 1 статті 1 цього Закону, і територію якого покинули особи, визнані вимушеними переселенцями, компенсує витрати на приймання та облаштування зазначених осіб відповідно до законодавства України.

3. У випадку, коли вимушена міграція за обставинами, передбаченими пунктом 1 статті 1 цього Закону, спричинена військовою агресією іншої держави, військовим вторгненням чи анексією території України, і цю територію покинули особи, визнані вимушеними переселенцями, держава-агресор компенсує витрати України на приймання та облаштування зазначених осіб відповідно до норм міжнародного права.

4. Відшкодування витрат на приймання та облаштування вимушених переселенців з іноземних держав здійснюється відповідно до міжнародних договорів України.

Стаття 13. Взаємодія органів виконавчої влади, та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями з надання допомоги вимушеним переселенцям

1. Органи виконавчої влади України і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідно до законодавства України забезпечують дотримання прав і законних інтересів громадських об'єднань, що займаються проблемами вимушених переселенців, надають їм підтримку в діяльності з облаштування та у вирішенні проблем зайнятості вимушених переселенців.

2. Громадські об'єднання, які надають допомогу вимушеним переселенцям, за їх згодою можуть залучатися до розробки пропозицій щодо основних напрямів державної політики в галузі вимушеної міграції, а також до розробки проектів компактного облаштування та зайнятості вимушених переселенців.

3. Питання, що зачіпають інтереси громадських об'єднань у передбачених цим Законом випадках, вирішуються

органами державної влади та органами місцевого самоврядування за погодженням з громадськими об'єднаннями.

4. Контроль за діяльністю громадських об'єднань, які надають допомогу вимушеним переселенцям, здійснюється відповідно до законодавства України.

5. При Державній міграційній службі України та інших компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування можуть створюватися громадські наглядові ради у справах вимушених переселенців, до яких можуть увійти громадяни України, у тому числі вимушені переселенці, представники громадських організацій, експерти.

4. Громадські наглядові ради у справах вимушених переселенців контролюють діяльність Державної міграційної служби України та інших компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування, мають доступ до всієї документації, надають рекомендації щодо питань вимушених переселенців.

Стаття 14. Міжнародне співробітництво з проблем вимушених переселенців

1. Україна укладає з іноземними державами міжнародні договори з проблем вимушених

переселенців, які прибувають в Україну з цих держав, у тому числі міжнародні договори в галузі захисту громадських, політичних, соціальних, економічних, культурних та інших прав, а також захисту законних інтересів вимушених переселенців, з урахуванням державних інтересів України.

2. Україна співпрацює з міжнародними організаціями з проблем вимушених переселенців, які прибувають в Україну, у тому числі міжнародні в галузі захисту громадських, політичних, соціальних, економічних, культурних та інших прав, а також захисту законних інтересів вимушених переселенців.

3. Якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, то застосовуються правила міжнародного договору.

Стаття 15. Відповідальність за порушення цього Закону

Особи, винні у порушенні цього Закону, несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства України (*Інформаційний портал Харківської правозахисної групи (<http://khp.org.ua/index.php?id=1397592025>). – 2014. – 15.04*).

**В. Колесник, доктор юридических наук, професор кафедри конституционного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, г. Харьков**

## **Конституционный порядок федерализации Украины в условиях повышения политической активности**

**В**о время проведения митингов и демонстраций некоторыми гражданами выдвигаются требования преобразовать украинское государство в федеративное. Кроме того, нередко отдельные участники митингов настаивают на проведении референдумов относительно присоединения некоторых регионов Украины к Российской Федерации. В связи с этим следует напомнить, что правовой механизм реализации конституционных прав граждан предполагает возможность установления определенных ограничений. Конститу-

ция Украины и текущее законодательство устанавливают пределы свободы слова и формулирования требований в процессе реализации права на участие в массовых публичных мероприятиях политического характера.

Чисто теоретически Украина может быть преобразована в федеративное государство, однако такое преобразование возможно лишь в порядке, предусмотренном Конституцией Украины. Во-первых, форма государственного устройства представляет собой один из основоположных элементов конституционного

строю, право определять или изменять который принадлежит «исключительно народу» (ст. 5 Конституции Украины), а не какой-либо его части. Это означает, что никто (в том числе никакая часть народа Украины) не может присвоить себе право навязывать другой его части форму государственного устройства, то есть не может определить: оставаться ли Украине унитарным государством или же перейти к федеративному устройству. Такой вопрос может быть решен только на всеукраинском референдуме. Поэтому требование о проведении референдума в отдельном городе или же в одной области (либо нескольких областях) по вопросу о превращении указанных административно-территориальных единиц в субъекты федерации изначально является неконституционным. Соответственно, и действия тех лиц, которые призывают к федерализации путем проведения местного (городского или областного) референдума с точки зрения юридической квалификации относятся к неконституционным. Такими же неконституционными следует признать призывы (или требования) о проведении местных референдумов по вопросу о федерализации отдельных административно-территориальных единиц Украины).

Ссылка на отсутствие Закона «О местных референдумах» является некорректной, поскольку на местный референдум могут выноситься лишь вопросы, относящиеся к ведению местного самоуправления соответствующего уровня. Поэтому даже в случае принятия такого Закона вопрос о федерализации и статусе субъектов федерации не может быть вынесен на областной или какой-либо другой местный референдум.

Во-вторых, определение (в том числе – изменение) формы государственного устройства возможно лишь при условии полного и точного соблюдения демократической процедуры, предусмотренной Конституцией Украины. Поскольку положение о том, что «Украина является унитарным государством» размещено в Разделе I Конституции Украины (ст. 2), то и внесение изменений в это предписание возможно лишь в усложненном порядке. Для

этого необходимо реализовать несколько этапов: 1) внесение соответствующего законопроекта Президентом Украины или же тремястами народных депутатов Украины; 2) рассмотрение законопроекта Конституционным Судом Украины и вынесение им заключения о соответствии этого проекта статьям 157 и 158 Конституции Украины; 3) принятие законопроекта не менее чем тремястами народных депутатов Украины на пленарном заседании украинского парламента; 4) назначение главой государства всеукраинского референдума, на который должен быть вынесен указанный законопроект; 5) утверждение Закона о внесении соответствующих изменений в Конституцию Украины на всеукраинском референдуме. Именно таким является единственно возможный конституционный способ превращения Украины в федерацию. Поэтому любые действия, направленные на преобразование Украины в федерацию в ином порядке должны быть признаны неконституционными.

Иная юридическая квалификация должна быть дана призывам о присоединении отдельных областей Украины к другому государству. Дело в том, что вопрос об изменении территории Украины может быть решен «исключительно всеукраинским референдумом» (ст. 73 Конституции Украины). Причем назначение такого всеукраинского референдума об изменении территории Украины отнесено к исключительным полномочиям Верховной Рады Украины (п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины). Это означает, что по народной инициативе (то есть путем сбора подписей граждан) такой референдум не может быть проведен. Более того, в соответствии с Законом «О всеукраинском референдуме» проведение всеукраинского референдума об изменении территории Украины возможно лишь при соблюдении таких условий: 1) Президент Украины подписывает международный договор об изменении территории Украины; 2) Верховная Рада Украины ратифицирует этот договор, то есть дает согласие на его обязательность путем принятия соответствующего Закона; 3) Верховная

Рада України назначает всеукраинский референдум, на который выносится Закон о ратификации международного договора об изменении территории Украины. Лишь после обязательного соблюдения всех указанных условий возможно проведение такого всеукраинского референдума.

В то же время любые действия, направленные на изменение территории Украины или ее государственных границ, осуществляемые в ином порядке, то есть в порядке, не предусмотренном украинской Конституцией, являются неконституционными и более того – представляют собой объективную сторону преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 110 Уголовного кодекса Украины «Посягательство на территориальную целостность и неприкосновенность Украины» (санкция ст. 110 УК Украины предусматривает лишение свободы до трех лет). Точно такой же юридической квалификации подлежат и публичные призывы к подобным действиям, и распространение любых материалов с призывами к осуществлению подобных действий. Причем для квалификации указанных деяний как преступлений не имеет значения тот факт, что подобные призывы могли быть высказаны на площади, на родительском собрании или на сессии городского (сельского) совета, опубликованы в газете или же распространялись в виде листовок.

Захват органов государственной власти (зданий государственных администраций, СБУ и др.) или же публичные призывы к такому захвату следует квалифицировать по ст. 109 Уголовного кодекса Украины «Действия, направленные на насильственное изменение или свержение конституционного строя либо же захват государственной власти» (санкция ст. 109 УК Украины предусматривает лишение свободы до 10 лет).

Кроме конституционно-правового анализа и юридической квалификации указанных деяний в процессе формирования требований митингующих важно также обратить внимание на статистические данные, а также на соотношение объективных данных о количестве избирателей в южных и восточных областях

Украины. В связи с этим как минимум странной представляется попытка выдвигать требования от имени всего «Юго-востока», например, митингующими в количестве от полутора до двух тысяч граждан на площади Свободы в Харькове при том, что по официальным данным в Харьковской области 2 млн 185 тыс. 726 избирателей. То есть митингующие составляют даже не 1 %, а всего лишь девять сотых процента избирательного корпуса области (0, 09 %). Точно также неприемлемы требования митингующих «от всего Донбасса». Избирателей в Донецкой области 3 млн 359 тыс., в Луганской – 1 млн 801 тыс., в Одесской области – 1 млн 830 тыс., в Херсонской области – более 866 тыс., в Николаевской области – более 933 тыс.

Неубедительными выглядят утверждения о том, что, например, Харьков – русский город. В этом смысле показательным представляется национальный состав Харьковской области по данным официальной переписи населения (2001 г.): в Харьковской области украинцев 2 млн 48 тыс., а русских – 742 тыс. При этом в самом Харькове украинцев – более 800 тыс., а русских – около 400 тыс.

Не менее важным является и морально-этический аспект, связанный с проведением митингов и демонстраций сторонников федерализации Украины. Совершенно непонятным и необъяснимым является весьма агрессивное поведение многих таких митингующих, которых раздражает и возмущает любая украинская национальная символика, начиная от государственного флага Украины и заканчивая безобидными желто-голубыми флажками и ленточками. Обладатели украинской символики нередко становятся объектами для оскорблений, унижений, преследования и даже избиений со стороны обладателей георгиевских ленточек и российских флагов. И это люди, которые позиционируют себя как борцы с фашизмом, как сторонники дружбы народов и интернационализма. Но теперь все, что в Харькове, в Донецке или Луганске напоминает об Украине, почему-то вызывает их агрессию и негодование.

В Харькове 1 марта 2014 г. на избитых «майдановцев» улюлюкающая толпа с российскими флагами набрасывала ошейники и вынуждала становиться на колени, ходить на коленях десятки метров по площади Свободы. Да еще тумачами заставляли целовать флаг РФ, демонстрируя таким образом так сказать «принуждение к дружбе и любви с флагом РФ», а попутно – расширение сферы так называемого «русского мира». Подобное случилось 6 апреля и на улице Сумской в Харькове (возле театра им. Т. Г. Шевченко), когда милиционеры не смогли защитить граждан с украинской символикой от значительно преобладающей по численности разъяренной толпы с российскими флагами. Последние снова выдвинули в качестве условия освобождения заблокированных людей (а это были в основном музыканты) унижительное требование передвигаться на коленях. 30 марта на улице Сумской группа молодых людей с российскими флагами и георгиевскими ленточками остановили автомобиль только за то, что на нем был прикреплен желто-голубой флажок. При этом они вытащили водителя, которым оказалась молодая женщина, и стали ее толкать и колотить палками по кузову автомобиля. Хулиганов не остановило даже то, что в машине находился ребенок. И это делали те самые люди, которые называют себя интернационалистами, антифашистами, сторонниками «единения славян» и дружбы народов. А еще – защитниками памятников, борцами против варварства (намек на сваленные памятники Ленину), борцами «за восстановление исторической справедливости», борцами против «фальсификации истории» и т. п. А где же хваленое российское великодушие? А где же бывшие утверждения о том, что мы (русские и украинцы) «один народ». что «у нас одна история». «одна культура», «общая историческая судьба» и прочее. Подобное поведение должно расцениваться как действия, направленные на разжигание национальной вражды, на унижение национальной чести и достоинства граждан. Это значит, что такие действия должны быть квалифицированы по ч. 2 ст. 161 Уголовного кодекса Украины «Нарушение равноправия граждан в

зависимости от их расовой, национальной принадлежности или отношения к религии» (поскольку такие действия были сопряжены с насилием и угрозами). Если же будет доказано, что указанные действия совершены организованной группой, тогда их действия должны быть квалифицированы по ч. 3 ст. 161 Уголовного кодекса Украины (санкция этой статьи предусматривает лишение свободы до пяти лет). При определенных условиях такие действия могут быть квалифицированы по ч. 2 ст. 110 Уголовного кодекса Украины, поскольку действия, сопряженные с разжиганием национальной вражды, предусмотрены в этой норме как один из квалифицирующих признаков (санкция ч. 2 ст. 110 УК Украины предусматривает лишение свободы до пяти лет).

Кроме того, на административных зданиях в Харькове, Донецке и Луганске неоднократно срывались государственные флаги Украины и водружались российские флаги. Как, например, 1 марта в Харькове на здании областной государственной администрации украинский флаг был сорван гражданином РФ, который бахвалился в социальных сетях своим поступком. Подобные случаи неоднократно происходили и в Донецке, а однажды был зафиксирован случай надругательства не только над украинским государственным флагом, но и над флагом футбольного клуба «Шахтер», который демонстративно разорвали и сожгли оставшиеся клочки. Для Донецка такое обращение с флагом любимой футбольной команды представляется абсурдным и даже диким, что неопровержимо указывает на приезжих из-за пределов Украины. Подобные действия в отношении государственного флага Украины должны квалифицироваться по ч. 1 ст. 338 Уголовного кодекса Украины «Надругательство над государственными символами».

Таким образом, по итогам проведенного конституционно-правового анализа можно сделать следующие выводы:

1) федерализация Украины возможна лишь путем внесения соответствующих изменений в Конституцию Украины (с обязательным

голосованием в парламенте и проведением всеукраинского референдума);

2) публичные призывы к отделению от Украины отдельных областей, объявления о создании новых республик на части территории Украины, а также срывание государственных флагов Украины с административных зданий либо унижение и оскорбление граждан, связанное с их политическими или национальными предпочтениями, – это уголовные преступления;

3) статистические данные свидетельствуют, что требования митингующих о федерализации Украины – это чаще всего мнение людей, которые составляют обычно менее 1% избирателей соответствующей области, которые, как правило, имеют весьма смутное представление о федерализации;

4) национальный состав восточных областей говорит о том, что Восточная Украина – это

совсем не Россия и Россией никогда не была, даже пребывая в составе Российской империи;

5) социологические опросы показывают, что идею федерализации поддерживали в конце декабря 2013 г. 16 % граждан Украины, а в марте 2014 г. – всего лишь 14 % граждан Украины. Это означает, что остальные граждане – против федерализации.

А главной проблемой для всех областей Украины на сегодня все же остается коррупция и ужасающие последствия деятельности предшествующего правительства, которое длительное время позиционировало себя как «правительство профессионалов», но фактически поставило Украину на грань дефолта (о чем публично признал еще в конце декабря 2013 г. тогдашний глава правительства) (*Інформаційний портал Харківської правозахисної групи (<http://khpg.org.ua/index.php?id=1397018480>). – 2014. – 8.04*).

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### И. Шевченко, для УП: Какая Конституция нужна Украине?

**Х**орошо, что в Украине есть уже немало людей, понимающих, что главная причина возникшего конфликта между народом и властью кроется в несовершенстве системы управления Украины – то есть, в Конституции.

Если эту систему не исправить, то в очередной раз оправдается известное всем выражение о том, что революцию делают романтики, а её плодами пользуются циники. Конституционная реформа не может проводиться методом проб и ошибок, а должна базироваться на современных академических знаниях.

Цель этой статьи – перечислить и разъяснить для широкого читателя ключевые конституционные изменения, без которых Украина не может стать благополучной демократической страной.

Для понимания важности и необходимости конституционных изменений, вначале следует сделать небольшое философское отступление.

Все живые организмы на Земле, включая человека, Природа наделила общим качеством, абсолютно необходимым для выживания, как отдельного существа, так и вида в целом. Имя этому качеству – эгоизм. Именно эгоизм, запрограммированный на генетическом уровне, во многом определяет поведение всех живых существ, в том числе социальное поведение человека.

Разделение труда и образование государства привели к необходимости распределения общественного продукта. Однако тот человек, в руках которого оказывается сосредоточенной власть, а, следовательно, и доступ к общественному продукту – есть такой же эгоист, как и все остальные. Его естественное стремление сохранить власть при отсутствии механизмов контроля со стороны общества неизбежно приводит к деспотии и массовому нарушению прав людей.

Отличительным признаком деспотии всех видов – диктатуры, авторитаризма,



тоталитаризма – является централизация власти и наличие «исполнительной вертикали», которая назначается из центра и поэтому неподконтрольна обществу, поскольку им не избирается.

Республика является единственной формой организации государственного управления, которая заставляет власть соблюдать права граждан.

Это происходит не потому, что во власть попадают только честные и моральные люди – а потому, что при республиканской форме правления соблюдение прав других людей оказывается наиболее рациональным путём реализации собственного эгоизма. То есть так поступать становится выгодно.

Другими словами, в республиканской форме правления природный человеческий эгоизм никуда не исчезает – он органично используется для взаимного контроля людей во власти и обществе. А поскольку эгоизм присущ всем людям независимо от национальной принадлежности, то и Республика, как оптимальная форма справедливой организации власти в государстве является универсальной для всех стран и народов.

Страны с республиканской формой правления не только обеспечивает людям более высокий уровень жизни, но и исключают военные конфликты между собой. Так происходит не потому, что люди становятся пацифистами – а потому, что все спорные вопросы оказывается выгодней решать мирным, а не военным путём.

В общем виде республику можно определить как разделение власти на исполнительную, законодательную и судебную, функционирование всеохватывающего местного самоуправления и отсутствие какой-либо назначаемой «вертикали власти».

Действующую сейчас в Украине Конституцию следовало бы назвать «Президентско-парламентская нереспублика».

Формальное разделение власти в Украине существует. Однако этого недостаточно.

Украина, все ещё не является республикой: местное самоуправление в ней полностью заблокировано назначаемой сверху «вертикалью власти» в виде так называемых

госадминистраций. Эта авторитарная исполнительная вертикаль позволяет тому, кто её назначает, прямо или опосредованно вмешиваться во все ветви власти, парализуя их главное предназначение – взаимный контроль.

1. Таким образом, первым и важнейшим пунктом конституционной реформы должно быть учреждение республики путём полного упразднения государственных администраций всех уровней и передачи административных функций исполнительным комитетам местных советов.

Упразднение госадминистраций автоматически устраним много существующих системных проблем, порождённых самой системой управления.

Неконтролируемое обществом распределение средств назначенными сверху главами госадминистраций неизбежно порождает коррупцию и разворовывание бюджета.

Губернаторы хорошо понимают, что их личное благополучие и даже свобода зависят не от избирателей, а исключительно от назначившего их «хозяина». В такой ситуации они не заинтересованы в его переизбрании и поэтому с неподдельным рвением фальсифицируют выборы. Излишне говорить, что и сам президент-диктатор заинтересован в преданных фальсификаторах.

Таким образом, упразднение назначаемых госадминистраций и учреждение местного самоуправления автоматически минимизирует системную коррупцию и фальсификацию выборов. А это, в свою очередь приведёт к тому, что парламент перестанет быть бутафорией. Он будет отражать реальный спектр общественных мнений и станет действительным контролером и противовесом исполнительной власти.

Ещё одним важным следствием устранения госадминистраций и учреждения местного самоуправления автоматически станет формирование государственного бюджета по принципу «снизу-вверх».

Как только оценка деятельности местных руководителей, а значит, и их личное благополучие будут зависеть от местных выборов, их психология мгновенно изменится

– и местный бюджет будет максимально использоваться для удовлетворения избирателей. Поведением чиновника руководит природный эгоизм. Наверх будет скупно отчисляться только то, что должно быть перечислено на цели, которые не могут быть реализованы на местном уровне.

Местное самоуправление предполагает максимальное использование налогов граждан на местах и таким образом автоматически препятствует централизации власти.

Глава государства и его функции

В республике фактическим главой государства является глава исполнительной ветви власти. Руководство правительством есть его главная функция. Способ избрания главы правительства определяет форму республики – парламентскую или президентскую.

Правительство распоряжается центральным бюджетом страны, то есть налогами своих граждан. Поэтому фактическим главой государства является тот, кто реально руководит правительством. У него сконцентрирована большая власть, которая может быть использована как во благо народа, так и во вред.

История знает немало примеров, когда для сохранения власти тираны развязывали гражданские войны в собственной стране. Поэтому децентрализация управления и постоянный контроль деятельности исполнительной власти и его главы является основной задачей как общества, так и законодательной и судебной ветвей власти.

Проведение регулярных, конкурентных и честных выборов есть главное средство в руках народа для контроля над главой государства и властью в целом.

Главу правительства можно избирать двумя способами – либо прямыми отдельными выборами, либо по результатам только парламентских выборов, как в большинстве демократических стран.

В первом случае республика называется президентской как, например, в США. В ней правительством руководит президент и поэтому является главой государства.

Во втором случае республика называется парламентской, в которой фактическим главой государства является премьер-министр.

Не столь важно, президентская или парламентская республика будет реализована в Украине. Главное, чтобы это была Республика. А для этого необходимо, как отмечено в пункте 1, учредить местное самоуправление и упразднить назначаемую сверху исполнительную вертикаль.

Каждая из этих двух форм обладает своими достоинствами и недостатками.

Например, президентская республика при ограничении срока полномочий главы государства приводит к автоматической сменяемости руководства партии, к которой принадлежит президент. Это является хорошим средством для поддержания внутрипартийной демократии.

Парламентская республика более предпочтительна и поэтому укоренилась в большинстве демократических стран.

Во-первых, она более рациональна и экономична, поскольку позволяет одними выборами избрать как парламент, так и главу правительства – наиболее влиятельное лицо в государстве.

Во-вторых, избрание главы правительства через парламент лучше стимулирует многопартийность и партийную структуризацию общества, что служит защитным механизмом против монополии одной партии. Это особенно важно для обществ с авторитарным или тоталитарным прошлым.

В-третьих, в парламентской республике формирование правительства часто требует коалиционных соглашений разных партий. Поиск компромисса при этом является очень эффективным средством разрешения внутриобщественных противоречий.

Однако возникают ситуации, когда коалиционное правительство вследствие непреодолимых противоречий не может сложиться или когда оно досрочно распадается. Это требует в парламентской республике присутствия ещё одной политической фигуры, которая обладала бы правом назначения внеочередных выборов.

Для этого в парламентах, например, Германии и Италии избирают президента, лишь как представительскую фигуру. При этом президент не должен принадлежать какой-либо партии, иначе роспуск парламента может быть мотивирован интересами одной политической силы.

В странах, где сохранилась монархия – Великобритания, Швеция, Испания, Япония – эту функцию выполняет монарх, который априори политически нейтрален. К этому можно добавить, что в Канаде нет ни президента, ни монарха, а внеочередные выборы объявляет так называемый генерал-губернатор, по исторической традиции до сих пор назначаемый английской королевой.

Фигуры президентов в президентской и парламентской республике нельзя путать между собой.

В первом случае это избираемый отдельными выборами глава правительства и глава государства, который несёт политическую ответственность как представитель определённой политической партии.

Во втором случае фактическим главой государства является премьер. Именно поэтому, например, все знают, как зовут нынешнего немецкого главу правительства (канцлера), а фамилию немецкого президента мало кто вспомнит.

Президент в парламентской республике выполняет контрольные функции, для которых политическая ангажированность недопустима. Он назначает внеочередные парламентские выборы, может назначать судей, является гарантом Конституции, а также выполняет ограниченные представительские функции. Он может издавать распоряжения и указы, которые, однако, не должны противоречить политике правительства и поэтому вступают в силу только после подписания премьером или профильными министрами.

Никакого двоевластия, от которого Украина страдала в период премьерства Тимошенко и президентства Ющенко, в таком случае возникнуть не может.

В парламентской республике ветви власти хорошо уравновешены. Глава правительства как

центральная фигура в политике контролируется как со стороны парламента, так и со стороны политически нейтрального президента или монарха, который не вмешивается в работу правительства, но в случаях общественного недовольства назначает внеочередные выборы.

При такой системе политический кризис, который сейчас переживает Украина, в принципе не может возникнуть.

Таким образом, в парламентской республике политическая нейтральность президента есть необходимое условие. Это условие значительно проще выполнить, если избирать президента в парламенте из числа предлагаемых разными партиями кандидатур моральных авторитетов нации – например, учёных, деятелей культуры и тому подобное.

Достичь этого результата всенародными выборами затруднительно и контрпродуктивно с экономической точки зрения.

В небольшом числе стран – например, Франция, Финляндия – исторически утвердилась смешанная форма Республики: президентско-парламентская или парламентско-президентская, что одно и то же.

В ней отдельно избираемый президент является фактическим главой правительства, но для руководства экономическим блоком вносит кандидатуру премьера для утверждения в парламенте.

Такая форма менее эффективна и сбалансирована. Например, если партия президента имеет большинство в парламенте, то утверждение предложенной кандидатуры становится ненужной формальностью, а в противном случае могут возникать ненужные сложности.

\*\*\*

Я призываю всех, думающих о Конституции, согласиться с тем, что она категорически не должна быть компромиссом политических или, тем более, прагматических интересов.

Республиканская система государственного устройства универсальна для всех народов. Её, как, например, и таблицу умножения, абсурдно рассматривать с точки зрения национальных интересов или особенностей национального менталитета.

Накопленный исторический опыт свидетельствует, что чистая парламентская республика является наиболее эффективной.

Поэтому, выбирая форму конституционного устройства для Украины, было бы в высшей степени неразумным отвергнуть наиболее эффективный, проверенный практикой других стран вариант.

О том, как эффективнее провести разделение бизнеса и власти, как реанимировать судебную систему и сделать ее по-настоящему независимой, а также что предлагают нынешние партии для проведения конституционной реформы в Украине – поговорим в следующей статье (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/rus/columns/2014/04/8/7021371/>). – 2014. – 8.04).

## И. Шевченко, для УП: Какую Конституцию предлагают Украине? Часть 2

**В** прошлой статье мы разобрались с различиями между президентской и парламентской республиками, функциями главы государства и разделением ветвей власти. Сегодняшний разговор – о контроле функций и новых предложениях.

Судебная реформа

Квинтэссенция судебной реформы заключается в автономном самоуправлении судебной системы и её максимальной изоляции от политики. Каких-либо форм влияния законодательной и особенно исполнительной властей на судебную систему не должно существовать.

В принципе, утверждение в Украине Республиканской формы правления, лучше всего Парламентской республики – то есть, упразднение назначаемых госадминистраций и учреждение всеохватывающего местного самоуправления – автоматически сделает судебную власть более самостоятельной и мало восприимчивой к внешним воздействиям.

Судьи могут избираться внутри судебной системы, или назначаться политически нейтральным президентом, как, например, в Германии. Это все уже хорошо отработано в мировой демократической практике, и изобретать что-то принципиально новое нет никакой необходимости.

Есть ещё два принципиальных вопроса, без решения которых достичь проведения честных и справедливых выборов, а также минимизировать коррупционные злоупотребления властью будет невозможно.

Один из них – вопрос о финансировании политических партий, а другой – разделение бизнеса и власти.

Условия их разрешения не обязательно выносить на конституционный уровень, можно прописать отдельными законами. Однако важность этих вопросов заставляет рассмотреть их в рамках этой статьи о конституционной реформе.

Финансирование политических партий

Политические партии выполняют несколько важнейших функций, без которых представительство общественных интересов в органах власти становится невозможным.

Партии структурируют общество и представляют различные общественные интересы в парламенте. В партийной среде формируются политические программы и политические лидеры. Принадлежность кандидатов в депутаты к той или иной политической силе является важным критерием для избирателей на выборах.

Поэтому парламент как орган партийного представительства различных общественных интересов должен формироваться в условиях честной партийной конкуренции.

В противном случае парламент всегда будет «кривым зеркалом» общества, неспособным принимать законы в интересах этого общества. А поэтому – постоянным источником общественного недовольства.

Упразднение госадминистраций и учреждение местного самоуправления сделает невозможной системную фальсификацию результатов голосования. Однако это не

может обеспечить равноправную партийную конкуренцию, особенно в предвыборный период. Для реализации этого условия, необходимо равноправное финансирование политических партий.

Политические партии должны финансироваться из трёх источников: за счёт членских взносов, за счёт пожертвований от внешних частных организаций и за счёт финансирования из бюджета.

Финансовая поддержка от бизнеса должна быть абсолютно прозрачной, пожертвования выше определённой суммы должны декларироваться. Нарушение этого условия должно влечь за собой жёсткие санкции.

Размер бюджетного финансирования должен быть пропорционален численному представительству данной партии в парламенте. Например, в Германии партии, набравшие на выборах более 0,5 % голосов, получают 0,85 евро за каждый избирательный голос.

Государственная поддержка политических партий кому-то может показаться бесполезной тратой средств налогоплательщиков. Но она чрезвычайно важна и поэтому абсолютно необходима. Поскольку представительство разных общественных интересов во власти невозможно без наличия крепких политических партий, организованных на принципах внутренней демократии.

Разделение бизнеса и власти

Природный эгоизм с неумолимой неизбежностью будет приводить к злоупотреблениям властью в пользу собственного бизнеса, если предпринимательская и политическая деятельность совмещаются в одном лице.

Это утверждение справедливо не только для украинцев – оно интернационально и относится ко всем нациям и народам.

Республика, как форма государственного управления, не делает людей лучшими и не лишает людей эгоизма – она лишь использует это природное качество для организации взаимного контроля.

Не секрет, что политическая деятельность значительной части украинских депутатов и министров мотивирована не делегированными

правами избирателей, а интересами личного бизнеса. Ничего, кроме коррупции, это породить не может. Более того, давлением на бизнес парламентариев исполнительная власть может управлять их голосованием в парламенте, что в нашей действительности и происходит.

Так будет в любой стране, если политику не отделить от бизнеса. Для этого нужно не «изобретать велосипед», а просто позаимствовать опыт других стран.

Облечённые властью на период своей политической деятельности обязаны передать свой бизнес и бизнес своих близких родственников в управление специально существующей для этой цели государственной структуры.

Такую систему следует считать более эффективной, чем простой запрет совмещения властных полномочий с бизнесом.

\*\*\*

Таким образом, реформа государственного устройства и управления в Украине должна состоять как минимум из четырёх перечисленных ниже элементов.

1. Учреждение Республики.

Полное упразднение госадминистраций всех уровней и передача административных функций исполнительным комитетам, сформированным местными советами.

2. Утверждение Парламентской Республики, как наиболее эффективной из трёх существующих форм.

Формирование главы правительства и кабинета министров в парламенте по результатам парламентских выборов, при необходимости посредством коалиционных соглашений разных политических сил. Таким образом, глава правительства становится фактическим главой государства.

Избрание в парламенте политически нейтрального президента из числа «моральных авторитетов» нации. Его главным предназначением является назначения внеочередных выборов в строго определённых Конституцией случаях. Кроме этого, политически беспристрастный президент может назначать судей, издавать распоряжения

и указы при согласии правительства, а также выполнять за рубежом представительские функции и заключать договоры, без вторжения в политику министерства иностранных дел и не требующие изменения внутреннего законодательства.

3. Обеспечение государственной поддержки и равноправного финансирования политических партий, прошедших в парламент.

4. Разделение коммерции и власти.

Передача депутатами и членами правительства своего бизнеса и бизнеса близких родственников – в управление специально созданной государственной структуры на период государственной деятельности.

Сравнительная оценка проектов конституционной реформы от партий «Батьківщина» и «Удар»

В свете изложенного выше нетрудно произвести оценку двух предложенных проектов конституционной реформы, предложенных партиями «Батьківщина» и «Удар». До них, как известно, над конституционной реформой трудилась Конституционная ассамблея, однако результат ее длительной деятельности до сих пор общественности не известен. По состоянию на 6 апреля в ВР заработала Специальная комиссия.

Проект партии «Батьківщина» следует признать более совершенным. Он решает главную проблему – полностью устраняет назначаемую исполнительную вертикаль и передаёт административные функции местным советам. Украина после этого становится полноценной Республикой.

Вторым бесспорным достоинством этого проекта является формирование правительства и его главы в парламенте по результатам парламентских выборов. Это главный атрибут парламентской республики, предполагающий перечисленные выше преимущества этой формы: поддержка партийной структуризации общества и учет общественных противоречий путём формирования коалиционного правительства.

Этот проект не лишён, к сожалению, и очевидных недостатков:

1. Всенародное избрание президента с участием политических партий будет приводить

к политически ангажированному президенту. В этом качестве он не может выполнять свою главную функцию, требующую политической нейтральности – назначение внеочередных выборов.

2. Данный проект оставляет за президентом право издавать указы и распоряжения, обязательные для выполнения. Это недопустимо при формировании правительства и его главы парламентом, поскольку приведёт к перманентному конфликту между президентом и премьером. Президентские указы и распоряжения в парламентской республике должны согласовываться с кабмином.

3. Согласно предложенному проекту парламент представляет Президенту кандидатуру Премьер-министра, которую он вносит обратно в парламент для утверждения. Вся эта процедура, как и роль Президента, лишена всякого смысла.

4. Проблема финансирования политических партий и их равноправного участия в политической конкуренции остаётся нерешённой.

5. Проблема разделения власти и бизнеса также не решена. Статья 120 нынешней Конституции по-прежнему лишь запрещает членам кабинета войти в управляющий состав или наблюдательный совет какой-либо бизнес-структуры. Эта норма легко обходится, например, переписыванием бизнеса на близких родственников или доверенных подставных лиц.

После соответствующей доработки проект конституционных изменений партии «Батьківщина» будет соответствовать необходимым требованиям парламентской республики.

Проект партии «Удар» по-прежнему исключает местное самоуправление и сохраняет «исполнительную вертикаль» в виде назначаемых госадминистраций с той только разницей, что их глав будет назначать не президент, а кабинет по представлению премьер-министра.

Наличие назначаемой вертикали власти есть отличительный признак деспотии, что несовместимо с понятием «Республика» и

соблюдением прав человека. Уже только одно это обстоятельство делает данный проект неприемлемым.

Психология избранного народом и назначенного «сверху» главы госадминистрации диаметрально противоположны.

В первом случае он заинтересован работать на избирателей, иначе он не будет переизбран. Во втором случае личное благополучие чиновника зависит от того, кто его назначил и может уволить. Поэтому угождать обществу, чьими средствами чиновник распоряжается, ему нет необходимости. Эгоизм, как заложенное Природой качество, нельзя отменить.

Предостережение вместо послесловия

Понимая политическую необходимость проведения всенародных выборов президента 25 мая 2014 г., следует учитывать, что они не могут привести к политически нейтральной фигуре, необходимой для выполнения функций

президента в Парламентской республике, в которой глава правительства является наиболее влиятельным лицом государства.

Более того, всенародно избранному президенту, вследствие природного эгоизма и почти гарантированного недостатка знаний политической философии, будет трудно согласиться на сужение полномочий. И он, таким образом, сам может оказаться препятствием для утверждения в Украине наиболее прогрессивной модели демократии.

Поскольку в соответствии с действующей Конституцией премьер и правительство формируются в ВР, было бы целесообразнее вместо президентских выборов провести в мае парламентские выборы.

Тогда после конституционной реформы президентские выборы могут и не понадобиться (*Українська правда* (<http://www.prawda.com.ua/rus/columns/2014/04/11/7022126/>). – 2014. – 11.04).

## А. Ковальчук, Д. Кравченко, FORBES.ua: Основной закон полуострова.

### Чем Конституция Крыма отличается от всеукраинской

**К**рым все дальше отдаляется от Украины. В пятницу, 11 апреля, парламент непризнанной Украиной Республики Крым принял Конституцию региона – альтернативный «материковому» Основной закон. Процесс был очень показательным по форме – голосование прошло единогласно, оглашение результатов сопровождалось гимном Российской Федерации и бурными аплодисментами всех 88 присутствовавших в зале депутатов. 12 апреля Конституция была опубликована в газете крымского парламента «Крымские известия» и вступила в силу. Документ определяет полуостров как правовое и демократическое государство – неотъемлемую часть территории Российской Федерации.

Принятию новой Конституции должна была предшествовать хотя бы формальная отмена предыдущего Основного закона. Но этим этапом крымские депутаты решили пренебречь. «Это продолжение беспредела, – констатирует Л. Пилунский, депутат Государственного

совета Республики Крым. – Властвующая рука стукнула в Кремле, и конституция тут же принялась». По его словам, из-за того, что все делалось в спешке, документ выглядит, мягко говоря, недоработанным.

Это не Конституция, а устав концлагеря. Кто говорил, что в Украине нет демократии? Посмотрите, что такое тоталитарное государство, отмечает Л. Пилунский, депутат крымского парламента

В. Крыжановский, первый посол Украины в России, отмечает, что новая Конституция не имеет ничего общего с прежней, и написана по советским образцам. «Она более-менее похожа на Конституцию российских автономий, но никоим образом не устанавливает права крымско-татарского народа», – говорит он.

Е. Магда, директор Центра общественных отношений, также соглашается, что документ максимально унифицирован для субъектов РФ, из-за чего специфические крымские аспекты – в частности, права крымско-татарского народа

– в нем не зафиксированы. «С точки зрения российской власти, я считаю, это ошибка», – подчеркивает он.

«Здесь нет ни слова про 600 000 украинцев, про крымских татар. Эта конституция с ног на голову ставит все, что происходило в Крыму за последние десятилетия», – возмущается Л. Пилунский.

По его словам, новая Конституция трактует Крым как взятый с неба, с чистого листа возникший регион, не учитывая, что Украина из своего бюджета вкладывала деньги в строительство инфраструктуры, домов, заводов на полуострове. «Это нигде не отражено, будто Крым упал с неба, или это новое колониальное завоевание, где нет жителей, их интересов», – разъясняет депутат и удивляется, что русские крымские националисты, еще недавно возмущавшиеся, мол, «это ужас, а не Конституция», тем не менее, проголосовали за документ.

«А тот факт, что Конституция Крыма не требует согласования с центральными органами власти России, говорит, что это “филькина грамота” для внутреннего употребления», – комментирует В. Крыжановский.

Е. Магда, в частности, предполагает, что с нового учебного года крымская школьная программа будет стандартизирована под российские требования, применение украинского языка на полуострове будет сокращаться. «Думаю, это только начало процесса перестройки Крыма по российским лекалам – теперь на полуострове все будет иначе», – полагает он.

Основные положения крымской Конституции

В Конституции Крыма 10 глав и 95 статей. Forbes приводит основные из них.

Источником власти в Республике Крым является ее народ, являющийся частью многонационального народа Российской Федерации.

Республика Крым является правовым и демократическим государством в составе Российской Федерации. Отношения Республики Крым с Российской Федерацией определяются договором.

Территория Республики Крым является неотъемлемой частью территории РФ.

Присвоение властных полномочий или захват власти недопустимы. Ответственность за присвоение властных полномочий или захват власти устанавливается федеральным законом.

Статус государственного имеют три языка на территории полуострова – русский, украинский и крымско-татарский.

Граждане Российской Федерации на территории Республики Крым имеют равный доступ к государственной службе и имеют право участвовать в отправлении правосудия.

В Республике Крым вводится новый институт – главы Республики. Его избирают депутаты крымского парламента на пять лет. Глава Республики может занимать этот пост максимум два срока.

Глава республики формирует Совет министров и принимает решение об отставке правительства, а также обладает правом распустить парламент Крыма в случаях, предусмотренных федеральным законом и конституцией субъекта РФ.

Глава Крыма может совмещать свою должность с должностью председателя Совета министров, совмещение главой Республики Крым двух должностей или назначение и избрание на должности главы республики и премьер-министра Крыма разных людей будет регулироваться законом, который будет принимать Госсовет.

Государственный совет Крыма получает право принимать законы, которые будут действовать на территории республики.

Госсовет также получает право законодательной инициативы в Госдуме РФ.

Количество депутатов парламента республики составляет 75 против нынешних 100. Эта норма начнет действовать только после выборов в Государственный совет Крыма.

Форма выборов в парламент республики будет определяться законом Республики Крым «О выборах», который примет Государственный совет (*FORBES.ua* (<http://forbes.ua/nation/1369265-osnovnoj-zakon-poluostrova>). – 2014. – 14.04).



\*\*\*

Вступившая в силу новая Конституция Крыма, в целом составленная как большинство подобных законов других субъектов РФ, позволит республике без проблем вписаться в правовое поле России, считают юристы, опрошенные РИА Новости.

Государственный совет (парламент) Крыма единогласно утвердил Конституцию республики. Согласно документу, Крым «является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации». В Конституции отмечается, что территория республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации.

Управляющий партнёр Юридической фирмы «ЮСт» адвокат Е. Жилин отметил, что текст Конституции соткан, в основном, из заимствований из Конституции РФ и республик в составе РФ, а в ряде случаев (например, в части прав, свобод и обязанностей граждан) практически дублирует положения Конституции РФ.

«Конституция Крыма менее федеративна, чем, например, Конституция Татарстана. Но степень федеративности будет определяться не только и не столько текстом Конституции Крыма, вполне стандартным для любой республики в составе РФ, но и тем, будет ли заключен договор о разграничении предметов ведения и полномочий между Крымом и федерацией, и каково будет его содержание», – сказал собеседник агентства. Юрист полагает, что в любом случае статус республики будет менее автономным, чем он был ранее, когда республика была в составе Украины.

Правовое поле

Адвокат Д. Аграновский в свою очередь также отметил, что появляющаяся в тексте документа законодательная инициатива, которой наделяется Госсовет Крыма, будет доступна региону насколько, насколько это указано в Конституции РФ.

По его наблюдению, еще одним отличием от предыдущего Основного закона республики является закрепление сразу трех

государственных языков на территории Крыма – русский, украинский и крымско-татарский.

«Документацию вести на всех трех языках – в этом крымчанам не позавидуешь. А в остальном, ничего принципиально отличного от конституции, например, Татарстана я не заметил», – сказал адвокат.

Он полагает, что «главное, что с этой Конституцией Крым без проблем вписывается в правовое поле России».

Главное, чтобы соблюдалась

Адвокат А. Забейда также согласен с коллегами в том, что Конституция Республики Крым образца 2014 г. по своей сути является стандартно-типовой для субъекта Российской Федерации. «Ее можно сравнить с Конституцией, например, Чеченской республики, они совпадут практически слово в слово», – сказал он.

При этом юрист приветствует то, что авторы этого документа постарались, помимо всего прочего, учесть и интересы населения. «Три государственных языка, безусловно, очень важны для многонационального народа Крыма», – считает он.

«Хочется выразить пожелание, что крымская Конституция действительно будет иметь прямое действие и недекларативный характер, то есть, будет реально соблюдаться всеми, в том числе и властями», – заключил адвокат А. Забейда (*Новости Крыма* (<http://news.allcrimea.net/news/2014/4/14/juristy-rf-schitajut-chnovaya-konstitutsiya-kryma-delaet-ego-menee-autonomnym-9911/>). – 2014. – 14.04).

## А. Ковальчук, FORBES.ua: Какой будет новая Конституция Украины И как изменится налоговая система страны благодаря изменению Основного закона

Украина намерена изменить Конституцию – в случае принятия, это будет третий вариант Основного закона в новейшей истории страны, и десятый, если считать от Конституции Пилипа Орлика. 29 апреля в парламенте прошли общественные слушания, в ходе которых депутаты в первом приближении обсудили возможные изменения в документ.

Реформа Основного закона необходима в рамках реформы самоуправления и децентрализации власти, курс на которую взяло правительство. Изменения Конституции не предполагают ни изменения формы правления – парламентско-президентская республика, ни госстрою – унитарное государство. Презентуя правительственную концепцию новой Конституции, Премьер-министр А. Яценюк отметил, что рассчитывает на согласование ее всеми политическими силами до 25 мая: поскольку изменения предполагают коррекцию полномочий Президента, кандидаты и избиратели должны идти на выборы, понимая новые реалии.

Среди базовых изменений, предложенных правительством парламенту в рамках децентрализации:

- ликвидация облгосадминистраций и передача их полномочий исполкомам. Государственные представители будут иметь исключительно контрольные функции;

- переподчинение судебной ветви власти от Президента к Высшему совету юстиции, упразднение общего надзора над органами прокуратуры;

- согласование кандидатур главы МИДа и министра обороны Премьером (по согласованию с коалицией и Президентом);

- отмена императивного мандата, который привязывает депутата к партии, от которой он избран;

- предоставление регионам экономического ресурса путем внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы.

Обсуждение продолжается, ряд предложений депутаты озвучивали в ходе парламентских слушаний. По словам В. Пилипишина, именно централизация, которая была в Украине последние годы, привела к бунту регионов – и на востоке, и на западе, поэтому в Конституции должны быть четко прописаны полномочия местных органов власти. «Функции нужно прописать в соответствующих законодательных актах», – говорит В. Пилипишин. Он считает необходимым отстоять для сельских и поселковых советов максимально широкие права, а муниципалитеты должны пользоваться равными полномочиями вне зависимости от масштаба города.

Председатель Днепропетровского областного совета Е. Удод называет принципиальными изменения в ту часть Конституции, в которой определяется материальная основа местного самоуправления. «Нужно закрепить минимальный процент налогов, которые останутся в распоряжении района, области», – подчеркнул он. Глав органов местного самоуправления предлагается назначать тайным голосованием всеми жителями соответствующих территорий. Также среди озвученных депутатами в зале предложений – децентрализация правоохранительной системы. По словам главы Комитета ВР по вопросам законодательного обеспечения правоохранительной деятельности А. Кожемякина, организация системы правоохранительных органов должна позволить центральной власти сохранить контроль над ней и в то же время дать возможность местному самоуправлению обеспечивать порядок на их территории.

Отдельные положения правительственного концепта не нашли однозначного одобрения. В частности, вызывает тревогу необходимый тандем Премьер – Президент при согласовании кандидатур на должность министра обороны и МИДа. «Это выходит, что гарантом нашей

целостности будет коалиция, которая может в любой момент измениться?! Я – категорический противник такой новеллы», – заявляет нардеп О. Канивець.

Вечный больной вопрос – русский язык – стал камнем преткновения и в этот раз. Фракция Партии регионов предлагает закрепить в новой редакции Конституции статус русского языка как второго государственного. В свою очередь Н. Томенко, глава Комитета Верховной Рады по вопросам свободы слова и информации, считает такой вариант дестабилизирующим (как впрочем, и моноязыковую политику). «Поэтому должен быть государственный украинский язык и свободное развитие русского, – поясняет он. – Только надо прописать, что мы понимаем под этим и как обеспечим это в тех регионах, где есть такая необходимость».

#### Экономический блок

Изменения в Конституцию разрабатывает временная специальная комиссия в парламенте. Параллельно сформированы рабочие группы, которые работают над экономической составляющей этой реформы. Новый Налоговый кодекс, в котором будут учтены обновленные нормы распределения средств, должен заработать, по словам А. Яценюка, в 2016 г. Как утверждает Премьер, в документе будет значительно сокращено количество налогов – до восьми.

Рабочая группа, куда вошли представители экономического блока правительства и парламента, провела уже два заседания (они проходят раз в неделю, по пятницам). Программа максимум, сформулированная участниками группы, – создание нового массива налогового законодательства, что будет способствовать приведению налоговой системы в соответствие с приоритетами госполитики экономического развития. Пока наработки существуют лишь в формате мозгового штурма.

Общая концепция предполагает, что налогом облагаются те же объекты, что и в большинстве стран с учетом специфики украинской экономики и определенных стратегических целей (прибыль, добавленная стоимость, доход физических лиц, активы, природные ресурсы, отдельные виды товаров и т. п.). Планируется

пересмотр перечня местных налогов и сборов. В рамках повышения роли органов местного самоуправления им будет предоставлено право введения местных налогов и сборов или регулирования ставок. Контроль за их внедрением и соответствием общему налоговому концепту будет осуществляться на общегосударственном уровне. Правительство готово отказаться от непродуктивных налогов, стоимость администрирования которых незначительно отличается от суммы поступлений. Они могут быть заменены платой за услуги коммунальных предприятий.

По словам министра регионального развития В. Гройсмана, правительство работает над децентрализацией и «демонтажем» тех ограничений, которые были наложены действующей системой. «В рамках бюджетной политики на 2015 г. вы увидите это – часть налогов будет оставаться на местах, чтобы они стали самостоятельно и более эффективно работать по всем вопросам», – разъясняет он.

#### Слишком срочный закон

Большинство политических сил согласны, что в Конституцию необходимо внести изменения, чтобы успокоить регионы и купировать сепаратистские процессы. Но так же солидарны они и в том, что управиться к 25 мая вряд ли получится. Народный депутат, член депутатской группы «Экономическое развитие» В. Журавский отмечает, что с учетом праздничных дней и общей сложности документа успеть к заданной Премьером дате мало реально, и «более того, сегодня Премьер озвучил лишь декларации, предварительный текстовый вариант изменений в Конституцию отсутствует». «Если мы фундаментально не отработаем вопросы, то на 25 мая мы не выйдем на новую Конституцию», – вторит ему нардеп от УДАРа В. Пинзенюк. «Давайте скажем честно – до 25-го нереально написать Конституцию», – продолжает его коллега по партии И. Геращенко. При этом она указывает, что написание Основного закона в эйфории президентских выборов грозит заангажированностью авторов. Кроме того, выстрелы на Востоке страны – не лучший аккомпанемент для такой работы. По ее словам,

нужно принять ряд точечных законопроектов, которые снимут напряженность в обществе и децентрализуют систему.

Н. Томенко считает проблемой то, что парламент хочет и написать, и согласовать, и принять Конституцию, в то время как исполнителей этих задач нужно разграничить. «Мы делаем традиционную ошибку, поскольку все три вопроса взялась решать Рада. Презентовать проект Конституции должны юристы – подчеркивает он. – Если писать новую Конституцию старыми методами, то эффективность ее будет, как у АТО, которую проводит наша власть».

Нардеп В. Яворивский, анализируя украинский конституционный процесс, вспоминает, что Конституция 1996 г. была признана международными экспертами как

одна из наиболее удачных и демократичных в Европе. «Мы думали, что у нас новый этап развития, что Украина быстро вылезет из болота, – констатирует он. – Но случился третий тур выборов, и мы начали менять Конституцию под ситуацию. А потом выбрали Януковича – и он опять поменял Конституцию под себя». По его словам, эта украинская практика изменять Основной закон под компромисс несет в себе риски и для нынешней власти. После того как регионы получают больше экономических полномочий, они будут требовать еще и политической самостоятельности, уверен политик. «Увидите, какие страсти будут. Вот чего надо бояться», – сказал В. Яворивский (*Forbes.ua* (<http://forbes.ua/nation/1370269-kakoj-budet-novaya-konstituciya-ukrainy>). – 2014. – 30.04).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Надеюсь, что до конца мая парламент сможет проголосовать за конституционные изменения по расширению прав местных властей в первом чтении, заявил исполняющий обязанности Президента А. Турчинов, передает «Украинская правда».

По его словам, после выводов Конституционного Суда Верховная Рада надеется принять изменения в сентябре – октябре этого года.

Он также обратился к жителям Востока Украины и подчеркнул, что центральная власть также заинтересована в сильном местном самоуправлении, расширении полномочий регионов.

«Мы заинтересованы, чтобы вы сами могли определять тех руководителей, которые будут отвечать за регион. Потому что сегодня в любых проблемах виноват Киев», – сказал А. Турчинов (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/turchinov-rasskazal-kogda-zhdet-izmeneniya-v-konstituciyu-514427.html>). – 2014. – 19.04).

\*\*\*

Текст новой Конституции Украины должен быть подписан и согласован в Верховной Раде

до 25 мая 2014 г. Об этом заявил в парламенте Премьер-министр А. Яценюк.

«Текст новой Конституции должен быть подписан и согласован до 25 мая 2014 г. в украинском парламенте. После этого необходимо его направить в Венецианскую комиссию и Конституционный Суд Украины. Необходимо подписать этот документ до 25 мая, чтобы каждый украинец знал о будущих полномочиях Президента, которого он избирал», – сказал А. Яценюк.

Он также призвал подписать будущий обновленный Основной закон все без исключения политические силы (*Укрінформ* ([http://www.ukrinform.ua/rus/news/novaya\\_konstitutsiya\\_dolzna\\_bit\\_do\\_25\\_maya\\_yatsenyuk\\_1628666](http://www.ukrinform.ua/rus/news/novaya_konstitutsiya_dolzna_bit_do_25_maya_yatsenyuk_1628666)). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Конституционная реформа даст регионам большую независимость, заявил Премьер-министр А. Яценюк.

«Мы делаем конституционную реформу не для того, чтобы выполнить женевские соглашения, а тем более, не для того, чтобы ответить на запросы России. Конституционная

реформа в стране – это путь к восстановлению баланса власти. Это требование украинского народа», – сказал он во время совместной пресс-конференции с вице-президентом США Д. Байденом 22 апреля в Киеве.

А. Яценюк подчеркнул, что рамках конституционной реформы власть ориентирована на то, чтобы дать возможность регионам иметь независимую финансовую и бюджетную политику, чтобы защитить и предоставить особый статус для национальных меньшинств и языков национальных меньшинств, в том числе, для русского языка. «И чтоб каждый гражданин Украины имел влияние как на центральную, так и на местную власть», – добавил Премьер-министр.

Он также назвал недопустимым, когда Конституцию пишут «под фамилию Президента»: Конституция пишется только под Украину и под украинский народ» (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/yacenyuk-novaya-konstituciya-pishetsya-dlya-naroda-a-ne-v-ugodu-drugim-stranam-514888.html>). – 2014. – 22.04).

\*\*\*

В Конституции Украины должно быть закреплено право местных советов предоставлять статус специального русскому, а также другим языкам, при этом украинский язык должен иметь статус единственного государственного.

С таким предложением выступил в четверг в обращении к украинскому народу по случаю Дня Победы, Премьер-министр Украины А. Яценюк. По его мнению, закон Кивалова-Колесниченко, принятый «регионалами» и коммунистами должен остаться в силе.

В регионах, где большинство людей говорит на русском языке, он набирает юридический статус регионального и имеет такие же возможности как и государственный украинский. Однако, я, как глава правительства, буду предлагать парламенту, при рассмотрении изменений в Конституцию внести норму, которая будет сохранять статус украинского как государственного языка, вместе с тем будет предоставлять статус специального

русскому и другим языкам, – пояснил А. Яценюк, добавив, что объединить страны невозможно, не научившись слушать друг друга. Премьер-министр также напомнил, что украинские власти в соответствии с Женевскими договоренностями уже начали общенациональный диалог по вопросам новой Конституции Украины (*УРА-Информ* (<http://ura-inform.com/ru/politics/2014/05/08/jatsenjuk-predlagaet-vpisat-v-konstitutsii-predostavlenie-russkomu-jazyku>). – 2014. – 8.05).

\*\*\*

И. о. министра иностранных дел Украины А. Дешица заявляет, что в обсуждении конституционной реформы Украины будут принимать участие жители всех регионов Украины, в том числе и Крыма. Об этом он заявил на брифинге, передает корреспондент РБК-Украина.

«Мы договорились о том, что мы начинаем обсуждение конституционной реформы с привлечением большого количества желающих, в том числе и представителей регионов, на чем настаивали российские партнеры. Мы считаем, что так или иначе это нам нужно самим. Нам нужно, чтобы эту реформу смогли обсудить, внести предложения наши граждане, которые проживают и на востоке, и на юге, и даже в Крыму, если они сумеют внести свои предложения», – заявил А. Дешица (*РБК-Україна* (<http://www.rbc.ua/rus/news/politics/v-obsuzhdenii-konstitutsionnoy-reformy-ukrainy-budut-prinimat-18042014153700>). – 2014. – 18.04).

\*\*\*

Конституція та закони України не передбачають можливості проведення «референдуму» чи опитування на зразок того, що проводиться в Донецькій та Луганській областях. Про це сказав Міністр юстиції України П. Петренко під час брифінгу, передає кореспондент УНН.

«Так зване “опитування” чи псевдореферендум організовують терористи і роблять це тільки з однією метою – щоб уникнути відповідальності за ті масові вбивства,

катування та бандитизм, котрий вони чинять протягом останніх тижнів. Нічого спільного з бажанням наших громадян, які проживають на сході до самовизначення або проведення референдуму у цих людей немає», – заявив він.

За його словами, основне завдання сепаратистів-організаторів референдуму – це уникнення відповідальності за злочини перед громадянами України.

«Хочу офіційно заявити, що це завдання вони не зможуть реалізувати. В Україні не проводиться жодний референдум. Ані Конституція, ані закони не передбачають можливості проведення таких референдумів. Крім того ми констатуємо, що ті терористи, котрі перебувають в Слов'янську та координуються з території східного сусіда, не мають ніякого бажання проводити навіть натяк на якесь опитування», – наголосив він (УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1340782-konstitutsiya-ta-zakoni-ukrayini-ne-peredbachayut-referendumiv-na-kshtalt-sogodnishnogo-minyust>)). – 2014. – 11.05).

\*\*\*

Україна повинна об'єднати свій народ навколо нової редакції Основного закону, заявив Генсек Ради Європи.

Генеральний секретар Ради Європи Т. Ягланд відзначає важливість того, щоб нову Конституцію України підтримували всі громадяни цієї країни.

«Необхідно, щоб Україна об'єднала свій народ в підтримку Конституції, яку воспримуть всі громадяни країни, щоб Президент був обраний шляхом вільних і справедливих виборів, щоб майбутній парламент теж представляв інтереси всієї України і його члени були обрані відповідно до виборчого законодавства, яке задовольняє громадян України», – сказав Т. Ягланд на брифінгу після переговорів з і. о. міністра іноземних справ України А. Дещицею.

За його словами, во всіх цих напрямках Рада Європи може допомогти Україні в контексті зміцнення верховенства права в цій країні.

«То, что мы может сделать в рамках нашего мандата – это шаги, направленные на верховенство права», – сказал Т. Ягланд и уточнил, что это та максимальная помощь, которую может Совет Европы предоставить Украине в этой ситуации.

Вместе с тем он отметил важность объединения усилий международного сообщества для того, чтобы предотвратить любой вмешательство извне в события в Украине (Сегодня (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/novaya-konstituciya-dolzha-ustravit-vseh-grazhdan-ukrainy-yagland-516960.html>)). – 2014. – 30.04).

\*\*\*

25 мая Президента будут выбирать с полномочиями действующей Конституции, а конституционную реформу следует начать после выборов. Об этом заявил председатель Комитета ВР по вопросам государственного строительства и местного самоуправления Д. Жвания. Он сообщил, что в Верховной Раде нет ни одного проекта Конституции, который могла бы рассматривать Временная специальная комиссия по вопросам проведения конституционной реформы.

Глава профильного комитета напомнил, что на сегодняшний день вносит в парламент проект Конституции может либо Президент, либо 150 народных депутатов после рассмотрения его Конституционным Судом. «Ни одного проекта в Верховной Раде нет. Мы создали комиссию, а рассматриваем по существу “ничто” и проводим по этому поводу дискуссию», – заявил Д. Жвания.

Также он отметил, что поскольку действует Конституция 2004 г. с парламентско-президентской формой правления, то Кабинет Министров не может быть инициатором изменений в Конституцию.

Кроме того, депутат подчеркнул, что нельзя начинать дискуссию об изменении Конституции за четыре недели до президентских выборов. «Таким образом мы вводим людей в заблуждение. 25 мая будет избран Президент с полномочиями Конституции 2004 г. Никаких других возможностей нет», – подчеркнул он.

При этом Д. Жвания отметил, что конституционная реформа назрела давно, но она должна состояться после того как заработают все институты власти. «Принимать “Конституцию страха” – нецелесообразно. Мы должны принимать Конституцию согласия, будущего и развития», – добавил он (*President. Org.Ua* (<http://president.org.ua/news/news-351145/>). – 2014. – 4.05).

\*\*\*

Кандидат на должность Президента Украины П. Порошенко не исключает проведения после президентских выборов референдума по внесению изменений в Конституцию страны.

Об этом он заявил в среду в Берлине после встречи с депутатами бундестага, передает собственный корреспондент Укринформа в ФРГ.

«После президентских выборов, после восстановления законности и порядка мы готовы обсуждать возможность проведения какого-либо референдума, и мы не боимся референдума, в том числе по конституционным изменениям», – сказал он.

По его словам, в Киеве готовы к «децентрализации власти». «Мы готовы провести референдум, но не под угрозой пулеметов и автоматов», – добавил политик.

В то же время, подчеркнул он, так называемый «референдум» относительно статуса Донецкой области, проведение которого намечено на 11 мая, «не имеет никаких правовых оснований». «Если Россия поддержит этот “референдум”, то Запад должен ответить на это вводом санкций третьей волны», – отметил П. Порошенко.

Он поддержал позицию официального Киева, который выступает против привлечения сепаратистов к четырехсторонним переговорам. П. Порошенко также стал на защиту антитеррористической операции на востоке Украины. «Для тех, кто держит в руках оружие, кто убивает людей, кто является террористами, мы должны найти язык, который они понимают, и это должен быть язык силы», – сказал он (*Укрінформ* ([http://www.ukrinform.ua/rus/news/poroshenko\\_ne\\_protiv\\_referenduma\\_po\\_konstitutsionnim\\_izmeneniyam\\_1631295/](http://www.ukrinform.ua/rus/news/poroshenko_ne_protiv_referenduma_po_konstitutsionnim_izmeneniyam_1631295/)). – 2014. – 7.05).

\*\*\*

Задача конституционных изменений в Украине – избавить страну от «политической олигархии», поскольку именно от нее сейчас зависит каждый элемент жизни человека в стране, заявила в Верховной Раде во время общественных слушаний по изменениям в Конституцию кандидат в Президенты Ю. Тимошенко.

«Мы должны подумать о том, что гражданское общество – каждый гражданин сегодня от этих изменений не получит тех рычагов влияния на процессы, происходящие в стране. Кроме того, если мы с вами и дальше оставим политику, каждый элемент жизни страны зависимыми от политической олигархии, от грязной системы, когда деньги заменяют любое патриотическое, законное и нужное стране решения, мы ничего с вами никогда не изменим», – цитирует Ю.Тимошенко пресс-служба партии «Батькивщина».

Лидер партии «Батькивщина» добавила, что именно от удаления олигархии от власти зависит укрепление авторитета и власти, и парламента, и вера в действенность Конституции.

«Конституция – это значительно больше, чем законодательный акт, потому что Конституция – это дух нации, это стратегия нации, это цель, к которой мы, в конце концов, хотим прийти. Это значительно больше, чем правовой документ. Я должна сказать, что после революции страна ожидает существенных изменений, и все это понимают. Если не будет настоящих изменений, сколько бы мы не реформировали Конституцию, просто общество не будет чувствовать, что мы действительно делаем важное дело», – отметила она.

Политик констатировала, что сейчас у людей мало доверия «и к Верховной Раде, и к Конституции, и ко всем ветвям власти». «Это является следствием не того, что мы жили без Конституции или исказили Конституцию, мы просто жили так, что Конституция почти не имела никакого значения в жизни обычных людей», – отметила она.

По мнению Ю. Тимошенко, конституционные права не являются гарантированными, поскольку гражданское

общество лишено рычагов влияния. «Права, которые были определены в Конституции, остаются неопределенными, они не только не обеспечены механизмами – они вообще для народа не гарантированы. Наша задача, если мы вносим изменения в Конституцию – вернуть этой Конституции веру в обществе. Веру в сердце каждого человека. И поэтому тех изменений, которые сейчас предлагаются, недостаточно», – отметила она.

По ее мнению, конституционные изменения также должны расширить полномочия местного самоуправления, но таким образом, чтобы это не повлияло на способность власти управлять страной.

«Если управляемость страной будет нарушена, то мы открыты и к регрессии, и к агрессии, и для всего плохого в нашем государстве. Поэтому я просила бы, чтобы те депутаты, группы, которые созданы, сделали все для того, чтобы, безусловно, открывая возможности местному самоуправлению, мы ни в коем случае не потеряли возможности страны быть целостной, единой, управляемой, и страной, которая движется по общей, созданной элитами и народом стратегии», – отметила Ю. Тимошенко (*Телеграф* (<http://telegraf.com.ua/ukraina/politika/1256831-timoshenko-konstitutsiya-eto-duh-natsii.html>). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Председатель фракции «Свобода» О. Тягнибок убежден, что измененная Конституция не успокоит террористов на востоке Украины. Об этом он сказал журналистам в кулуарах парламента, передает корреспондент Укринформа.

«В этой ситуации, в которой мы сейчас находимся, я просто не считаю, что принятие Конституции успокоит сепаратистов и террористов и российских группировок», – отметил О. Тягнибок.

По его словам, настоящим заданием сепаратистов Донбасса является не федерализация или русский язык, как второй государственный, а гражданская война в Украине (*Укринформ* ([http://www.ukrinform.ua/rus/news/novaya\\_konstitutsiya\\_ne\\_uspokoit\\_terroristov\\_tyagnibok\\_1628770](http://www.ukrinform.ua/rus/news/novaya_konstitutsiya_ne_uspokoit_terroristov_tyagnibok_1628770)). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Внесение изменений в Конституцию, расширяющих экономические, гуманитарные, социальные полномочия регионов, могло бы снять напряжение в обществе. Об этом заявил С. Тигипко во время общения с журналистами. «Власть очень сильно запаздывает с изменениями к Конституции, которые должны предоставить больше полномочий регионам. Давно надо было выписать четкую формулировку конституционных изменений и проголосовать за это. Необходимо дать сигнал обществу, что процесс децентрализации власти гарантированно произойдет», – подчеркнул С. Тигипко. По его мнению, такой шаг парламента необходим, чтобы успокоить ситуацию в стране. Вместе с тем Основной закон нельзя принимать впопыхах, считает С. Тигипко. Ключевые положения Конституции, будоражащие общество, нужно выносить на референдум. Речь идет о следующих вопросах: форма государственного устройства, избираемость губернаторов, государственный язык. «В таком случае воля народа будет фундаментом Конституции, Основной закон должен стать результатом широкого общественного диалога с привлечением всех социальных групп, всех слоев общества и регионов. Только тогда украинская Конституция имеет шанс стать не просто очередной формальностью, и формой общественного договора, который будут уважать граждане», – резюмировал политик (*УРА-Информ* (<http://ura-inform.com/ru/politics/2014/04/29/sergej-tigipko-kljuchevyepolozhenija-konstitutsii-neobkhdimovynesti-na>). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Кандидат в Президенты М. Добкин заявил, что еще вчера и позавчера у Украины не было возможностей для проведения конституционной реформы.

«Сегодня сложилась уникальная ситуация. Сегодня нет полноправного президента в стране и некому руками, ногами и другими частями тела максимально защищать свои чрезмерные полномочия в Конституции. И если Украина сейчас не воспользуется своим



шансом, не отберет чрезмерные полномочия у президента, не сделает определенный баланс в нашем обществе, то мы и через пять, и через семь лет будем возвращаться к вопросу «почему не сделали раньше» на очередных выборах», – сказал он.

Вместе с тем М. Добкин уверен, что референдумы на местах необходимо проводить обязательно. «Без референдумов на местах сегодня невозможно реально показать, что даже избранная власть не справляется со своими обязанностями, и невозможно создать реальные рычаги отзыва тех руководителей, которых избрали, но которые перестали выполнять взятые на себя на выборах обязательства», – добавил он.

Ранее М. Добкин представил изменения в Конституцию, над которыми, по его словам, работали ведущие специалисты. Кроме того, он объяснил, что нужно сделать для урегулирования кризиса на востоке страны.

По словам политика, первый пункт – гуманитарный. «Закрепление в Конституции русского языка как государственного позволит раз и навсегда решить этот вопрос. Язык украинский вы сохраните, а вот государство навряд ли», – отметил он.

Второй пункт, который предлагает М. Добкин, – усиление роли регионов в жизни Украины.

«Ликвидация областных и районных администраций. Исполнительная власть должна быть отдана в исполкомы, созданные голосами жителей региона. Руководителей необходимо не назначать, а избирать на местах. Только так народ Украины сможет подобрать нужных регионам руководителей на местах... Необходимо создать префектуры, как представительства центральной власти, которые будут выполнять функции надзора над соблюдением законов и Конституции на местах», – отметил он.

Следующий шаг – бюджетная автономия регионов.

«Финансовая самостоятельность регионов в вопросах развития и реализации экономических проектов. Это позволит на уровне регионов вернуть плановость развития

регионов. Это успокоит общество и сделает более прозрачной финансовую политику на местах», – констатировал он.

Следующее – право органов местного самоуправления на свободную гуманитарную политику.

«Концентрация власти в одних руках со временем приводит к перекосам, которые заставляют людей выйти на улицу и защищать свои права», – считает М. Добкин.

Поэтому следующее – это ликвидировать в Конституции чрезмерные полномочия Президента для восстановления баланса между ветвями власти и усилить роль парламента как одного из инструментов балансировки власти в стране.

Что касается судебной системы, М. Добкин считает, что нужно «закрепить в Конституции Украины положения с учетом рекомендаций Венецианской комиссии и исключить влияние парламента на судебную систему, что поможет улучшить работу судебной системы».

Ликвидация специализированных судов и создание трехуровневой судебной системы на базе судов общей юрисдикции, по мнению М. Добкина, поможет вернуть доверие к судебной системе.

Кроме того, необходимо вернуть Верховному Суду статус высшей инстанции и предоставить ему право законодательной инициативы, ликвидировать функцию общего надзора у прокуратуры, реформировать правоохранительную систему с целью обеспечения безопасности граждан и восстановления доверия, считает М. Добкин.

Вместе с тем политик предлагает закрепить в Конституции внеблоковый статус Украины.

«Это обязательная гарантия спокойствия в нашей стране», – уточнил он.

«Украина находится не в том состоянии, когда мы готовы к каким либо политическим и экономическим союзам. Сейчас необходимо восстановить все процессы в стране. Только после этого через всеукраинский референдум общество может решить присоединиться ли к какому-то союзу, или продолжать вести политику открытых дверей», – добавил М. Добкин.

Политик отметил, что далее разработанные изменения в Конституцию рассмотрит парламентская комиссия (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/dobkin-podrobno-rasskazal-chto-nado-izmenit-v-konstitucii-514758.html>)). – 2014. – 22.04).

\*\*\*

Во время обсуждения текста новой Конституции нужно учитывать не только интересы региональных политических и экономических элит, но и социальные проблемы граждан. Такое мнение высказал народный депутат от УДАРа, председатель Комитета по вопросам семьи, молодежной политики, спорта и туризма А. Палатный, сообщается на сайте политсилы.

«Сегодня, в условиях российской вооруженной агрессии, большинство граждан как востока, так и запада Украины в первую очередь интересуют вопросы сохранения мира, собственной безопасности. Однако для стабилизации ситуации, для снижения напряжения в обществе необходимо также решать и социальные проблемы, в частности, вопросы поддержки семей с детьми, многодетных семей, учитывать потребности молодежи», – сказал А. Палатный.

Поэтому, по его словам, новая Конституция должна быть направлена на защиту указанных категорий населения и сохранение государственного контроля за соблюдением их прав. «Для этого необходимо отказаться от политических амбиций и частных интересов, разработать сбалансированный проект изменений к Конституции и провести всенародное обсуждение. И это станет залогом преодоления политического кризиса в Украине и решения многих социальных проблем», – подчеркнул он (*Гордон* (<http://gordonua.com/news/politics/Udarovec-Palatnyy-Novaya-Konstituciya-dolzha-reshat-ne-tolko-politicheskie-no-i-socialnye-problemy-20576.html>)). – 2014. – 30.04).

\*\*\*

В УДАРе заявляют о том, что Конституционная комиссия, по сути, не

работает, а текста изменений от А. Яценюка депутаты не видели.

Во фракции УДАР, которая входит в парламентскую коалицию, однако, раскритиковали предложения Премьер-министра А. Яценюка по изменению Конституции, рассказали о причинах такого шага.

«Вокруг Конституции идет какая-то непонятная для нас игра. Конституционная комиссия не работает. При этом в парламент приходит Премьер-министр и без согласования в рамках коалиции начинает рассказывать какие-то истории об изменении в Конституцию», – заявил в комментарии *Сегодня.ua* народный депутат от УДАРа П. Розенко.

По его словам, депутаты пока не смогли ознакомиться с документом, поскольку «текста изменений нет».

По сути предложенных А. Яценюком изменений у УДАРа также есть замечания. В частности, речь идет об идее ликвидировать областные и районные государственные администрации. Напомним, по замыслу А. Яценюка, их должны заменить исполнительные комитеты, которые получат государственные властные полномочия по бюджету, финансам, экономике, социальной и гуманитарной сферах. «Для нас непонятны идеи разрушения системы органов государственной власти в областях и фактически создания на территории Украины 26 Крымов во главе с Аксеновыми и Константиновыми», – заявил П. Розенко.

По словам депутата, УДАР свои предложения по изменению Конституции подал давно, и его удивляет, что этот проект единственный, который внесен на рассмотрение Конституционной комиссии. «Мы подали свои предложения еще во время Майдана: расширение полномочий регионов, балансирование системы органов власти. На сегодняшний день в Конституционной комиссии есть только наши предложения. Предложений от Партии регионов, от правительства нет, поэтому комиссия не работает. Переговоры идут, но об их содержании и результатах нам неизвестно», – сказал П. Розенко

(Сегодня (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/vokrug-konstitucii-idet-neponyatnaya-dlya-nas-igra-rozenko-516669.html>). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Премьер предлагает значительно урезать полномочия Центра и будущего Президента. Отменить институт глав администраций, назначать министра обороны и иностранных дел по представлению Премьера. Предлагает согласовать проект новой Конституции до 25 мая.

Об этом пишет на своей странице в Facebook журналистка и украинский политик И. Геращенко.

«Я за децентрализацию власти, но считаю, что на нынешнем этапе главы областных администраций должны представлять Центр, хотя их полномочия должны быть обрезаны, зато увеличены полномочия местных советов в вопросах бюджетоформирования, гуманитарной политики и социалки.

Также неправильно обрезать Президента в том, что является его прямыми полномочиями – вопросами нацбезопасности и внешней политики. Согласно Конституции, глава государства является верховным главнокомандующим и определяет вместе с ВР основы внешней политики. То почему он не имеет права назначить тех, кто будет проводить его политику. Также считаю нереалистичным срок 25 мая. Конституция не может писаться под дулами автоматов сепаратистов, когда в стране бушует избирательная кампания и кандидаты определяют свои позиции в зависимости от рейтингов. Избирательная кампания накладывает особую спекулятивность.

На вопрос языка и выборности губернаторов. Мэр Штепа у нас уже есть... Это опасно для страны. Принципиально – одно: украинская Конституция должна быть написана украинскими экспертами и депутатами, без диктовки Кремля», – пишет И. Геращенко (*ЗІК* ([http://zik.ua/ru/news/2014/04/29/gerashchenko\\_konstytutsyya\\_ne\\_mozhet\\_pysatsya\\_pod\\_dulamav\\_automatov\\_separatystov\\_483568](http://zik.ua/ru/news/2014/04/29/gerashchenko_konstytutsyya_ne_mozhet_pysatsya_pod_dulamav_automatov_separatystov_483568)). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Изменения в Конституцию Украины надо вносить не раньше осени 2014 г., оставив при этом назначение глав местных администраций Президентом. Об этом сказал член депутатской группы «Суверенная европейская Украина» В. Бондарь.

Он перечисляет, какие изменения, по его мнению, надо вносить в Конституцию Украины: «Я бы пересмотрел модель вертикали исполнительных органов власти, оставив глав администраций, которых назначает президент, передал бы на места областной администрации максимум финансовых, бюджетных полномочий, полномочий по распределению лицензий, по недропользованию и природным ископаемым. Чтобы на местах принимались решения по добыче газа, песка, по экологическим, другим вопросам. В этом случае глава администрации останется подконтрольным, и мы не повторим ошибок того, что было в постсоветский период, когда были постоянные представители, главы исполкомов и президент не мог ими управлять. Они тогда все были местными царьками и если не хотели, то не подчинялись. Коалиция договорится по изменениям в Конституцию, все равно ее нужно менять. Например, надо прописать в Конституции, как будет финансироваться Министерство обороны, как будут реформироваться правоохранительные органы, медицина, образование и так далее. В Конституции надо прописать, какую модель мы избираем».

По словам В. Бондаря, изменения в Конституцию надо принимать этой осенью.

«Сегодняшняя критика в рядах коалиции (по выступлению Яценюка – прим. «Сегодня.иа») была на счет того, что мы не имеем информации по проведению антитеррористической операции и сегодня делать смену административной модели управления страной в условиях, когда мы в полувоенном состоянии, тоже бессмысленно. Поэтому мы сегодня проговариваем Конституцию, но реальные изменения надо проводить осенью, когда мы реально выйдем из военного состояния, и когда у нас пройдут президентские выборы», – сказал

В. Бондарь (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/konstituciyyu-nado-menyatosenyu-bondar-516641.html>). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

В предложенной правительством конституционной реформе речь идет в основном о перераспределении власти, в то время как озвученные изменения в Конституцию не отвечают на многие жизненные вопросы.

Об этом в кулуарах Верховной Рады заявил народный депутат, член депутатской группы «Экономическое развитие» Я. Сухой, комментируя предложения Кабмина по поводу внесения изменений в Конституцию и усиления полномочий регионов.

«Это сказки венского леса. Как бы мы красиво не называли, не говорили, все-равно останутся регионы, которые больше зарабатывают, чем потребляют. И регионы, которые потребляют больше, чем зарабатывают. Я хочу посмотреть: как это все будет выглядеть на деле? Как это будет выглядеть реально? Конституция не должна быть оторвана от жизни», – сказал народный депутат.

По словам Я. Сухого, есть ряд проблем, которые конституционная реформа не предусмотрела и «даже не приблизилась» к их разрешению. «Например, это усовершенствование социально-трудовых отношений. У нас и сегодня есть две статьи Конституции, которые говорят о праве человека на труд. Но нет никаких трудовых гарантий. Мы до сих пор работаем по КЗОТу 1971 г. – то есть нужен новый Трудовой кодекс, Конституция этого не поощряет», – пояснил нардеп. Также, по его словам, изменения в Конституцию не решают проблем в системе здравоохранения.

«В Украине нужно реализовывать общеобязательное медицинское страхование, которое сегодня существует во всех постсоветских странах. Ответа на этот вопрос в новой Конституции тоже нет», – подчеркнул депутат (*Finance.ua* (<http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2014/05/04/324895>). – 2014. – 4.05).

\*\*\*

Нового Президента Украины стоит избирать после внесения изменений в Конституцию. Такое мнение в комментарии ForUm'у высказала народный депутат от Партии регионов А. Герман.

«Я не буду плакать, если президентские выборы не состоятся 25 мая. Президента надо избирать по новой Конституции, с изменениями, которые мы должны внести и принять», – сказала она.

По словам парламентария, до 25 мая внести изменения в Конституцию невозможно. «До 25 мая мы не можем ничего проголосовать, нет даже проекта, более того, до 12 мая мы расходимся и такие заявления – это манипуляция», – сказала А. Герман (*ForUm* (<http://for-ua.com/politics/2014/04/29/132044.html>). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

Для сохранения целостности Украины необходимо ускорить процесс конституционной реформы, которая позволит снять напряжение на юго-востоке. Если власти в Киеве проявят политическую волю, то необходимые изменения в Конституцию могут быть внесены в течение шести месяцев, заявил член Политсовета Партии регионов (ПР) А. Вилкул.

«Новая модель государственного устройства Украины позволит стране развиваться и не допустит конфликтов по линии “центр – регионы”, которые вызвали текущий кризис», – приводит слова политика пресс-служба его партии во вторник.

А. Вилкул отметил, что депутаты Верховной Рады, члены Партии регионов от Днепропетровской области готовы принять активное участие в реализации конституционной реформы. Она прежде всего касается расширения полномочий регионов, предоставления им полномочий по самостоятельному определению гуманитарной и культурной политики, предоставления русскому языку статуса второго государственного, выборов руководителей регионов прямым голосованием и других вопросов.

Он напомнил, что по Регламенту для внесения изменений необходимо голосование текущей, весенней, и осенней сессий Верховной Рады. Таким образом, уже осенью ключевые изменения в Конституцию могут быть внесены. «Но для того, чтобы сейчас было снято напряжение в регионах юго-востока, Верховная Рада должна оперативно начать принимать решения, которые ожидают люди», – сказал А. Вилкул. Он подчеркнул, что одним из таких шагов должно быть принятие в парламенте закона об амнистии участников протестов, которые захватили административные здания в Донецке, Луганске и Харькове.

В Украине 22 февраля произошла смена власти, имеющая признаки государственного переворота. Парламент отстранил В. Януковича от власти, изменил Конституцию и назначил на 25 мая президентские выборы. Москва считает, что легитимность решений Рады вызывает сомнения. Теперь новые украинские власти готовят конституционную реформу, для этого создана парламентская комиссия. Предполагалось, что комиссия разработает изменения в Основной закон до 15 апреля, однако парламент Украины продлил отведенный комиссии срок до 15 мая. Правительство Украины уже заявило о своей позиции, в какой Конституции нуждается страна. В частности, новая власть настаивает на конституционных изменениях, которые предусматривают децентрализацию власти (*РИА Новости* (<http://ria.ru/world/20140415/1004021983.html#ixzz2yyFvkF5A>). – 2014. – 15.04).

\*\*\*

Лидер Общественного движения «Украинский выбор» В. Медведчук считает, что главные принципы новой Конституции могут заработать до ее формального принятия.

«Внесение изменений в Конституцию требует соблюдения процедуры и не может быть завершено раньше осени. Но обществу гарантии перемен необходимы сейчас», – написал политик в своем блоге.

В. Медведчук отметил усилия власти в данном направлении, но подчеркнул, что граждане требуют конкретных действий,

а не деклараций. «Несколько дней назад А. Турчинов сказал, что готов назначить губернаторами Донецкой и Луганской областей людей, предложенных жителями регионов. Однако его слова были восприняты скорее как зондаж общественного мнения, а не намерение приступить к реформе. Ведь доказательством серьезности намерений являются действия», – уверен автор блога.

Он напомнил, что реализация принципов конституционной реформы до проведения самой реформы была опробована еще при Кучме, хоть и касалась отношений в треугольнике президент – парламент – правительство, а не центра и регионов. «Осенью 2002-го, когда политреформа была только концепцией, Президент пожелал опробовать новые механизмы управления. Было создано парламентское большинство, которое предложило в Премьеры В. Януковича. В деятельность его правительства Кучма вмешивался поменьше, чем Ющенко в деятельность кабинетов Януковича и Тимошенко в 2006–2009 гг., когда политреформа уже действовала на практике», – утверждает лидер «Украинского выбора».

Политик отметил, что европейская практика знает немало примеров установления нового конституционно-правового обычая. «Очень часто переход от единоличного назначения премьер-министра монархом к назначению им на эту должность кандидата, предложенного парламентским большинством, происходил без изменений Конституции, в силу установления нового конституционно-правового обычая», – подытожил В. Медведчук (*Vlasti.net* (<http://vlasti.net/news/192575>). – 2014. – 26.04).

\*\*\*

Два месяца времени, отведенного на подготовку новой редакции Основного закона, практически истекли. Депутаты так и не дождались обещанного к 15 апреля проекта, а потому были вынуждены выделить Временной специальной комиссии еще месяц на подготовку народной Конституции. Об этом заявил лидер общественного движения «Украинский выбор» В. Медведчук.

«Примечательно, что во время обсуждения проекта изменений в Конституцию провластные депутаты проигнорировали вопрос о статусе русского языка. К слову, он волнует граждан куда больше, чем порядок назначения министра иностранных дел», – подчеркнул политик.

В. Медведчук отметил, что заявление Яценюка о ликвидации облгосадминистраций вселяло надежду, что Киев всерьез рассматривает вопрос о децентрализации власти, но введение госпредставительств с неопределенными «контрольными» функциями наталкивает на мысль, что все закончится сменой табличек на админзданиях: «госадминистрации» переименуют в «госпредставительства».

«Предоставление регионам экономического ресурса путем внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы также вызывает немало вопросов: Киев не готов дать экономическую самостоятельность территориальным общинам. Любое решение местного совета будет упираться в вопрос финансирования. А без ресурсного обеспечения самоуправление останется зависимым от Киева и его капризов», – добавил лидер движения.

По словам В. Медведчука, концепция децентрализации власти была обещана к ноябрю, однако представленные в Раде правки и реакция на них депутатов свидетельствуют, что надеяться на реформирование власти самими ее представителями не стоит. «Необходимые изменения и реформы в полном виде не пройдут. Совершенно очевидно, что народная Конституция может быть утверждена лишь украинским народом – на всеукраинском референдуме», – резюмировал лидер «Украинского выбора» (*РБК-Україна* (<http://www.rbc.ua/rus/news/politics/narodnaya-konstitutsiya-dolzha-byt-utverzhdena-lish-ukrainskim-06052014121900>). – 2014. – 6.05).

\*\*\*

У руслі суспільного діалогу щодо конституційної реформи 10 квітня в Києві відбувся круглий стіл «Конституційна реформа: шляхи проведення та напрямки змін», участь у якому взяли провідні науковці-конституціоналісти, судді Конституційного

Суду, представники аналітичних центрів, політики.

У круглому столі взяло участь більше людей, ніж запрошувалось, що є свідченням великого суспільного інтересу до процесу конституційної реформи. З другого боку з 26 запрошених народних депутатів круглий стіл відвідав тільки один. Це наштовхує на припущення, що парламентарі не зацікавлені в широкому діалозі та залученні науковців і громадськості до процесу конституційної реформи. Утім, відсутність народних депутатів може пояснюватися тим фактом, що під час круглого столу відбувалося пленарне засідання Верховної Ради. Тож висновки робити зарано.

Із вступними доповідями виступили: голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко («Конституційна реформа: удосконалення змішаної республіки»), завідувач кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук Києво-Могилянської академії, суддя Конституційного Суду у відставці, доктор юридичних наук, професор М. Козюбра («Конституційні зміни щодо правосуддя»), директор Інституту громадянського суспільства, член робочої групи Мінрегіонбуду з розробки конституційних та законодавчих змін щодо децентралізації А. Ткачук («Конституційні зміни щодо місцевого самоврядування»).

В обговоренні виступили, зокрема, директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Ю. Шемшученко, віце-президент Харківської Національної академії правових наук України О. Петришин, судді Конституційного Суду М. Мельник, П. Стецюк, В. Шишкін, президент Інституту виборчого права Ю. Ключковський, ректор Національної школи суддів М. Онішук, перший заступник ректора Ужгородського національного університету В. Лемак, експерт ЦППР та представник громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» Р. Куйбіда, експерт Центру Разумкова В. Мусіяка, експерт з місцевого самоврядування Ю. Ганущак та інші учасники (*ЦППР* (<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1643-dyskusii-shchodo-konstytsiinoi-reformy.html>). – 2014. – 11.04).

\*\*\*

18 квітня в прес-центрі інформаційного агентства «Главком» відбулася прес-конференція на тему: «Міраж всеукраїнського референдуму».

Ю. Кириченко, експерт Центру політико-правових реформ з конституційного права та І. Когут, голова ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», висловили позицію щодо недоцільності з політичної точки зору та неможливості – із правової, провести всеукраїнський референдум разом з достроковими президентськими виборами 25 травня.

На сьогодні в Україні, по-перше, відсутній Президент України, який уповноважений за Конституцією призначати всеукраїнський референдум та проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

По-друге, відсутній демократичний механізм проведення всеукраїнського референдуму, який би давав змогу чесно встановити результати народного волевиявлення на референдумі. Чинний Закон був прийнятий режимом В. Януковича лише з метою проведення маніпулятивних референдумів в інтересах влади.

По-третє, навіть за цим Законом ми вже не встигаємо провести всеукраїнський референдум, оскільки мінімальний процес підготовки займає 50 днів, а з народною ініціативою – ще плюс 40 днів, тобто всього 90. Навіть, якщо референдум оголосили б зараз, то часу замало. Зменшення строків проведення референдуму шляхом внесення змін до Закону про всеукраїнський референдум зашкодить провести референдум відповідно до демократичних процедур.

Відсутня й політична доцільність проведення всеукраїнського референдуму 25 травня. Ідея проведення всеукраїнського референдуму щодо питань територіальної організації влади нав'язується нам ззовні. Будь-якому референдуму відповідно до Кодексу належної практики щодо референдумів Ради Європи має передувати дотримання трьох передумов: свободи вираження поглядів і свободи преси, свободи пересування, а також свободи зборів

і свободи об'єднань. В умовах анексії АРК, збройних заворушень у низці областей Сходу України, інспірованих Росією, референдум не стане засобом ухвалення рішення громадянами України, натомість, перебуває під ризиком маніпулятивного використання і прикриття інших цілей.

Проведення всеукраїнського референдуму за умов внутрішньої політичної потреби можливе після зміни Закону про всеукраїнський референдум та обрання Президента України. Після цього можливо говорити про проведення всеукраїнського референдуму, а також позачергових парламентських виборів. Цілком очевидно така потреба виникне у разі проведення комплексної конституційної реформи (*ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1652-anons-18-kvitnia-u-pres-tsentri-ia-hlavkom-ob-1100-vidbudetsia-pres-konferentsiia-na-temu-mirazh-vseukrainskoho-referendumu.html>). – 2014. – 18.04*).

\*\*\*

12 апреля начала действовать «конституция Крыма», согласно которой республика является частью территории РФ. Текст документа опубликован в официальной газете крымского парламента «Крымские известия».

Согласно документу, Крым называется «демократическим правовым государством в составе Российской Федерации».

В «конституции» отмечается, что территория республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации.

«Таким образом, днем вступления конституции Республики Крым в законную силу нужно считать 12 апреля», – сообщил первый заместитель председателя парламента Крыма Г. Иоффе, пишут РИА-Новости.

Однако он не исключил, что в документ в дальнейшем будут внесены правки. «Мы сами творцы своей Конституции. Появится необходимость, соберемся на заседание Госсовета Крыма и конституционным большинством проголосуем правку по тому или иному вопросу», – отметил Г. Иоффе.

Как известно, парламент Крыма утвердил конституцию республики.

Согласно документу, Крым «является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации».

В конституции отмечается, что территория республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации. Она регламентирует, что три языка – русский, украинский и крымскотатарский – имеют статус государственных в Республике Крым.

В меджлисе в свою очередь раскритиковали так называемую «конституцию Крыма». Проект новой конституции Крыма игнорирует права крымскотатарского народа, заявил глава меджлиса Р. Чубаров (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/04/12/7022174/>). – 2014. – 12.04).

\*\*\*

Крымские татары считают неприемлемым вариант принятой конституции Республики Крым. Об этом говорится в заявлении меджлиса крымскотатарского народа, текстом которого располагает «Сегодня».

«Процесс разработки проекта Конституции происходил в условиях, исключающих гласность, прозрачность, доступность и публичность. Спешно составленный текст проекта Конституции Республики Крым доведен до ведома депутатов Госсовета Крыма буквально за считанные часы до начала сессии. Многонациональное крымское общество вообще лишило возможности предварительного обсуждения текста Конституции», – говорится в заявлении.

По мнению меджлиса, в новом документе также отсутствуют нормы и положения, гарантирующие эффективное участие крымских татар в общественно-политической жизни республики, их представительство в Госсовете Крыма, в органах исполнительной и судебной власти Крыма.

«В проекте конституции Республики Крым отсутствуют нормы, определяющие статус крымскотатарского народа как коренного народа Крыма, а также не учитывается

политико-правовая нормотворческая практика, составляющую основу конституций субъектов Российской Федерации – национальных республик, входящих в ее состав», – считают в меджлисе.

В связи с вышеизложенным, убеждены лидеры меджлиса, новая конституция неприемлема, так как в ней «отсутствуют нормы, гарантирующие эффективное участие крымских татар в общественно-политической жизни республики».

«Меджлис крымскотатарского народа призывает депутатов Госсовета Крыма вынести конституцию на широкое обсуждение крымским обществом с целью дальнейшей работы по ее усовершенствованию с учетом прав и интересов крымскотатарского народа – коренного народа Крыма», – подчеркивается в заявлении (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/krymskim-tataram-ne-ponravilas-novaya-konstituciya-kryma-512085.html>). – 2014. – 11.04).

\*\*\*

Не прошло и месяца со дня проведения исторического крымского референдума, как Государственный совет Крыма единогласно принял новую конституцию республики. Произошло это 11 апреля, а 12-го закон вступил в силу и определил Крым правовым и демократическим государством в составе Российской Федерации. «1К» узнала о работе над документом, изменениях и преимуществах новой конституции.

Над новой конституцией активно работали члены президиума Государственного совета Республики Крым, специалисты в сфере юриспруденции, политических и исторических наук, экономисты и правоведы. Согласно новому документу, Республика Крым (РК) является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации и ее равноправным субъектом. Основные положения новой конституции схожи со статьями Конституции России. Источником власти в РК является ее народ. Республика имеет три государственных языка – русский, украинский и крымскотатарский. Высшее



должностное лицо – глава республики – избирается депутатами Госсовета Крыма на срок пять лет и не может занимать эту должность более двух сроков подряд.

Республиканский Госсовет будет состоять из 75 депутатов. Срок полномочий – пять лет. На главу республики возлагают обязанности по формированию Совета министров, в котором он сможет также стать председателем. Но, как сообщил глава Госсовета Крыма В. Константинов, для назначения на должность главы республики будет предложена кандидатура нынешнего премьер-министра С. Аксенова.

После представления конституции первый зампреда Госсовета Крыма Г. Иоффе, который также выступал главой комиссии по работе над проектом Основного закона РК, заявил о новом этапе работы – широком разъяснении положений конституции населению.

Эту идею сразу начал реализовывать Региональный институт политических коммуникаций, который с 12 по 14 апреля проводил социальное исследование среди жителей столицы Крыма. Согласно его результатам, 70,9 % респондентов считают, что новая конституция будет защищать их права. 11,9 % опрошенных уверены в обратном. Но 74,2 % участников опроса считают, что, когда Крым входил в состав Украины, его экономические и политические права нарушались. А больше трети опрошенных граждан предложили ввести обязательное изучение конституции республики и Конституции РФ в школах, ПТУ и вузах.

Е. Фикс – член президиума Госсовета Республики Крым, член комиссии по разработке новой конституции РК: «В субботу был опубликован текст Конституции, и мы увидели колоссальный интерес людей к этому вопросу. В Конституции Республики Крым заложены 3 основных принципа – это соблюдение баланса и разделение власти. Само разделение власти: на законодательную, исполнительную и судебную. И распределение полномочий между РК и Федеральным советом. Конституция РФ, в отличие от Конституции Украины, дает четкую градацию. Есть 71 и

72 статьи Конституции РФ – это предмет ведения Федерального центра и предметы совместного ведения Федерального центра и субъекта РФ, благодаря которым нам было удобно и понятно работать над нашей Конституцией. Нам удалось найти формулы, которые остро важны и необходимы республике. Из 95 статей (новая Конституция РК состоит из 95 статей. – Ред.) 43 относятся ко второму разделу – защите прав и свобод человека. Там заложены современные тенденции международного права, основополагающие принципы, которые есть в документах ООН.

Мы из представительного органа становимся законодательным. До сентября нам нужно будет в двух чтениях принять около 85 законопроектов. Мы встречались с руководителем одной из республик, и он рассказал, что они приняли уже около 1500 законов и дополнений к ним. Нам нужно будет принять около 300 законов и 1000 постановлений Госсовета».

В. Нахлупин – председатель постоянной комиссии Госсовета РК по экономической, бюджетно-финансовой и инвестиционной политике: «В отличие от законодательства Украины существует четкое разграничение или приоритетность исполнения законов. Не должно быть никакой путаницы, как это было в те времена, когда Крым входил в состав Украины. К примеру, принятие закона о госбюжете могло наглухо заблокировать использование статей и крымской Конституции, и Конституции Украины. Вспомним 2005 год, когда норма бюджета полностью заблокировала законопроект о свободных экономических зонах и территориях приоритетного развития.

В противовес той изжившей себя системе некоторые федеральные законы РФ имеют разделы регионального использования, где достаточно четко расписано, что регионы имеют право принимать законодательные акты и положения, которыми регулируется тот или иной принятый закон. Пожалуйста, принимайте правила использования федерального закона в том или ином субъекте России, главное, чтобы они не противоречили Конституции РФ.

Сегодня у нас есть уникальный шанс написать актуальные законы для РК. Мы можем

использовать самый разнообразный опыт. Экономический блок Конституции описан общими фразами, но они помогут нам принимать законы, которые будут способствовать развитию и благополучию РК. Базовые и глобальные законы, которые необходимы нам в ближайшей перспективе: закон развития РК, об инвестиционной деятельности, об управлении имуществом республики, о приватизации имущества республики, об особенностях формирования бюджетного процесса на территории республики, о бюджете РК и много других актов, которые помогут Крыму быть экономически самостоятельным регионом».

Г. Демидов – внештатный советник председателя Госсовета Республики Крым, народный депутат Украины 1-го созыва, заслуженный юрист Украины: «В составе Украины статус Крыма неоднократно меняли киевские власти, и гарантий статуса и полномочий не было. Могу привести примеры: мы принимаем закон о разграничении полномочий, в 1995 году нам отменяют Конституцию республики и принимают закон об АРК. В 1996 году принимают новую Конституцию Украины и перечеркивают закон об АРК. Дальше предлагают нам

представить новую Конституцию республики. Мы ее готовим, принимаем, и нам вновь ее перечеркивают в Киеве. То есть никаких гарантий статуса и полномочий, даже те, которые были в КУ, мы не имели. Эти вопросы регулировались законами Украины, и в них наши полномочия сводились к минимуму. АРК не имела права собственности, согласно Конституции Украины, на землю и природные ресурсы, расположенные на ее территории. Как развивать экономику в таких условиях? Наши бюджетные полномочия были совершенно ограничены.

Сейчас республика обрела новый статус, который закреплен в Конституции РФ, и он не может быть изменен без согласия РК. Более того, за пределы полномочий государство не может переступить и ограничить вопросы ведения РК. Мы получили право принимать свои законы. Мы получили право законодательной инициативы – мы годами добивались этого в Украине. У нас появилось официальное представительство РК в Совете Федерации. То есть наши представители будут реализовывать наши инициативы и интересы в высшем органе власти РФ» (С. Куликов. *Первая крымская* (<http://1k.com.ua/517/details/6/2>). – 2014. – 18–24. – № 517).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

### I. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

#### Україна зараз не може стати ні президентською, ні парламентською республікою

**Н**а даному етапі Україна не може змінити форму правління. Таке переконання висловив голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко під час круглого столу «Конституційна реформа: шляхи проведення та напрямки змін».

«Ми сьогодні маємо просту ситуацію – ми не можемо переходити до президентської республіки, тому що цього не дозволить суспільство після подій, які ми пережили; ми не можемо переходити до парламентської республіки, тому що не маємо системи

політичних партій з високою довірою в суспільстві, не маємо незалежної й авторитетної судової влади, яка у парламентській республіці виступає єдиною протигагою, єдиною альтернативою владі парламентської більшості. І тому ми змушені залишатися на засадах змішаної республіки. І питання стоїть у тому, як оптимально її організувати, щоб не було тих проблем, з якими ми стикалися в попередній період», – наголосив І. Коліушко.

За словами фахівця у сфері конституційного права, ключовим питанням

є формування уряду. І він пропонує спростити цю процедуру, яка в Конституції 2004 р. «є дивною, штучною конструкцією, де логіка перевернута з ніг на голову». Замість того щоб формувати уряд і за результатами цього процесу визначитися, хто є в більшості, а хто в опозиції – як це є в більшості парламентів європейських країн, – відповідно до чинної редакції Конституції депутатам треба спочатку організувати коаліцію, потім коаліція робить подання Президенту щодо кандидатури Прем'єр-міністра, потім Президент має цю пропозицію внести у Верховну Раду, і тоді Верховна Рада призначає главу уряду.

«Це надзвичайно надумана і конфліктогенна конструкція. І тому пропонується у змінах до Конституції відійти від цього, зберігши те, що Верховна Рада робить основний внесок у формування уряду – вона визначає конфігурацію і політичне обличчя уряду», – зазначив І. Коліушко.

Він додав, що тут Президент відіграватиме роль модератора і після консультацій з

лідерами фракцій вноситиме кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра. Кандидат матиме два тижні на формування складу уряду і підготовку програми діяльності Кабінету Міністрів. Це представлять Верховній Раді, і вона одним голосуванням оголосить вотум довіри цьому уряду. Якщо це не проходить, тоді наступний крок Верховна Рада повинна робити самостійно, без Президента.

«Важливо, щоб подальші відносини між урядом і Верховною Радою відбувалися виключно через Прем'єр-міністра. Тобто будь-які кадрові зміни у складі уряду мали би робитися Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра. Як варіант, коли мова йде про недовіру уряду в цілому, очевидно, повинні мати право на ініціативу як самі народні депутати, так і Президент», – сказав голова правління Центру політико-правових реформ (ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1646-ukraina-zaraz-ne-mozhe-staty-ni-prezydentskoii-ni-parlamentskoii-respublikoii-koliushko.html>)). – 2014. – 15.04).

## І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

### Нагляд за законністю мають здійснювати місцеві держадміністрації, а не прокуратура

**М**одернізація системи адміністративно-територіального устрою в межах конституційної реформи має передбачати розмежування відповідальності прокуратури та місцевих держадміністрацій. Таку думку висловив І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, під час круглого столу «Конституційна реформа: шляхи проведення та напрямки змін».

«Надзвичайно важлива проблема зміни статусу місцевих державних адміністрацій. Ми хочемо, звичайно, розширити можливості місцевого самоврядування по наданню послуг громадянам. Але як би ми не децентралізували повноваження, при цьому держава не повинна втратити можливостей і відповідного інструментарію, щоб забезпечувати законність

у цих відносинах. Не можна допустити якоїсь феодалізації на рівні місцевого самоврядування. І цю функцію повинні виконувати насамперед місцеві державні адміністрації, тому що нагляд за законністю необхідно забрати з прокуратури», – сказав експерт.

Він зазначив, що прокуратура зловживає цією функцією, тому що має у своїх руках кримінально-правові інструменти. «І коли вона поєднує функції загального нагляду з властивими їй кримінально-правовими інструментами, тоді виникає підґрунтя для зловживань, з якими ми стикаємося на кожному кроці в нашому житті. Ці речі мають бути розмежовані», – наголосив голова правління Центру політико-правових реформ.

На думку І. Коліушка, прокуратура має діяти у сфері кримінального процесу, а нагляд за законністю має бути прерогативою місцевих державних адміністрацій і державних інспекцій

(Укрінформ ([http://www.ukrinform.ua/ukr/news/naglyad\\_zh\\_zakonnistyu\\_mayut\\_zdiysnyuvati\\_mistsevi\\_derghadministratsiui\\_a\\_ne\\_prokuratura\\_koliushko\\_1927846](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/naglyad_zh_zakonnistyu_mayut_zdiysnyuvati_mistsevi_derghadministratsiui_a_ne_prokuratura_koliushko_1927846)). – 2014. – 10.04).

## І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ

### Легальних підстав для референдуму в Україні немає

**В** Україні на сьогодні немає легальних підстав для проведення референдуму за народною ініціативою. Про це заявив керівник Центру політико-правових реформ (м. Київ) І. Коліушко під час експертної дискусії з питання конституційної реформи в Україні у Брюсселі, повідомляє власний кореспондент Укрінформу.

«В Україні немає легальних підстав для проведення референдуму. Згідно з Конституцією, референдум за народною ініціативою може

призначити тільки Президент. Голова Верховної Ради, виконуючий обов'язки Президента, не має цих повноважень», – розтлумачив ситуацію експерт із конституційного права.

І. Коліушко підкреслив, що тільки після виборів Президента в Україні можна буде призначити легітимний референдум (Укрінформ ([http://www.ukrinform.ua/rus/news/legalnih\\_osnovaniy\\_dlya\\_referenduma\\_v\\_ukraine\\_net\\_ekspert\\_1630623](http://www.ukrinform.ua/rus/news/legalnih_osnovaniy_dlya_referenduma_v_ukraine_net_ekspert_1630623)). – 2014. – 6.05).

## Я. Журба, експерт Центру політико-правових реформ

### Конституційна самоорганізація

**У**кrajнський народ через революцію повалив правління Януковича. Мотивація людей – прагнення гідності, свободи й справедливості. Спосіб досягнення мети – наполегливість, солідарність і жертвовність.

Зроблена справа не може не викликати пієтету в тієї частини людства, що здатна осягнути справжній зміст цих понять. У гуманістичному вимірі планка настільки висока, що закономірно вона виявилась не під силу для значної частини людей. Їм довелось створити свої обмежені, часто звульгаризовані пояснення подіям, які вони бачили, але не осягнули.

І йдеться про людей не лише за межами України. Таких багато й в Україні. А найбільше, як видається, серед політиків, хоча практично всі вони були прямими очевидцями подій.

Це дуже погана обставина, зважаючи на те що маємо зробити після революції.

Повалити погане, свавільне правління – це лише перший крок. Він не веде до автоматичних

змін. Збудувати в державі добре, правдиве правління на основі правового порядку – ось кінцева мета, заради якої все й починалося.

Краса Української революції може бути увіковічена лише досягненням її кінцевої мети. В іншому випадку те, що зараз викликає пієтет, заслужено викликатиме непростення марних жертв, осуд неспроможності.

Отже, перед нами стоїть завдання встановлення в Україні якісно нового правління, що запустить процес розвитку. Революційні методи в досягненні цього завдання безсилі. Воно досягається шляхом впровадження професійних політико-правових реформ.

Визначальну роль тут відіграє конституційна реформа.

Питання Конституції, її сталості чи реформування є фактором, який, без перебільшення, визначає розвиток політичних подій, а відтак – історичних. У сьогоднішніх

умовах питання конституційної реформи в Україні набуло взагалі геополітичного значення.

Саме від конституційної реформи сьогодні залежить, по якому із трьох шляхів піде Україна.

Перший – буде запущено процес розвитку нашої держави. Другий – підемо черговим колом свавілля та деградації, яке призведе вже до повної втрати спроможності впливати на власну долю. Третій – через антиконституційну реформу, яку називатимуть «конституційна», буде реалізовано план анексії України: федералізація, референдум тощо.

Нас влаштовує тільки перший шлях. Фактично, конституційна реформа зараз є завданням і викликом номер один перед українським суспільством.

Проблема в тому, що не всі це усвідомлюють. Значення Конституції не є очевидним фактором. На відміну від фактору беркутівців, які б'ють людей, фактору бронетранспортера чи танка... Ці фактори усвідомлюються добре.

Однак правда в тому, що вони стали можливими не цієї зими – а тоді, коли ми не відстояли Конституцію. Усіляке свавілля влади, аж до розстрілу людей, стало можливим ще в 2010 році. Але тоді цього ніхто не відчув, і мало хто зрозумів.

Маємо засвоїти цей урок.

Не можна відкладати боротьбу аж до межі виживання. Потрібно підняти планку. Боротьба має вестися за конституційний порядок. Це самоцінність. Якщо його немає, усілякі прояви свавілля стають можливими. Коли й кому це свавілля принесе каліцтво, смерть чи іншу біду – лише питання часу й приводу.

Конституційний порядок нам сьогодні потрібно встановити в Україні. Завдання нелегке. Як і в досягненні мети повалення поганого правління, у побудові хорошого наразі не маємо більше на кого покласти, як на самих себе. Спосіб досягнення нашої другої мети – самоорганізація, розум, наполегливість.

У слово «розум» вкладається багато. Насамперед, це означає докласти зусиль, щоб бути на прийнятному рівні обізнаним у питаннях, від яких залежить майбутнє країни.

Як тест, можна поставити собі запитання: чи знаєте Ви, що таке пропорційна виборча

система з відкритими списками? Це, до слова, зовсім не те, що список кандидатів у депутати є відкритим до прочитання. І ще до слова, це саме одна з тих необхідних змін, без якої розвиток парламентаризму в Україні не розпочнеться.

Розум – це також уміння залишатися об'єктивним, не піддатися омані популістських обіцянок, спробам політичних маніпуляцій, яких навколо конституційної реформи дуже багато.

Щодо самоорганізації, то вона вже відбувається. Розпочалась вона з мобілізації фахової спільноти – правників-конституціоналістів. Вони зорганізувалися для спільної роботи. Поштовхом до цього стало створення Верховною Радою 4 березня тимчасової спеціальної комісії з підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції в складі 15 народних депутатів. Вісім із них голосували 16 січня за закони, спрямовані на запровадження диктатури в Україні.

За таких умов правники не мали права залишатися осторонь процесу конституційної реформи, підготовка якої розпочалась в Україні.

Пасивність конституціоналістів зараз була б співмірна з тим, коли медики, бачачи масові поранення людей, не бігли б робити свою роботу, а чекали якогось запрошення.

Медики в час революційних подій робили свою роботу на совість – безкорисно й віддано. Аналогічно мають поступати й інші фахові спільноти, коли перед ними постають професійні виклики, що мають наслідки суспільного масштабу.

Уже кілька тижнів конституціоналісти, об'єднані в неформальну громадську конституційну комісію, працюють над проектом конституційних змін.

Конституціоналісти висловили одностайну позицію, що конституційна реформа не має зачіпати розділів I, III та XIII Конституції, які містять засадничі положення конституційного ладу і які не зазнавали жодних змін із часу ухвалення Конституції в 1996 р. Конституційна реформа необхідна для вдосконалення механізму державної влади й створення конституційних передумов для децентралізації влади й судової реформи.

Перші напрацювання були передані голові парламентської конституційної комісії Р. Князевичу. Громадська конституційна комісія продовжує роботу. Від польських та німецьких конституціоналістів надходять пропозиції долучитися до процесу розробки законопроекту.

Однак успіх конституційної реформи залежить, на жаль, не лише від наявності законопроекту про внесення конституційних змін, навіть якщо він буде ідеальним.

Не менш важливими та набагато складнішими завданнями є домогтися прийняття законопроекту й дати відсіч усім тим ризикам, які супроводжують конституційну реформу: внесення змін на догоду певним політичним силам, слабка легітимність процесу реформи, порушення процедури, просування п'ятою колоною змін в інтересах Росії та інші серйозні ризики.

Вузьке коло правничої спільноти не зможе впоратися із цими викликами. Необхідна подальша широка самоорганізація навколо питання конституційної реформи.

Надзвичайно важливу роль відіграє тут журналістська спільнота. Конституційна реформа має стати справою всього суспільства. В іншому випадку ця справа буде зроблена тими, хто не дбає за суспільний інтерес, або ще гірше – відвертими недругами України.

Насамкінець варто зробити одне застереження щодо самого поняття конституційної реформи.

За попередній досвід політичного процесу накопичено багато ілюстрацій того, як поступати з Конституцією не можна. Поняття «конституційна реформа» набуло багато негативних конотацій.

Цій проблемі передують ще складніша проблема радянської ересі, коли поняття викривлювалися або взагалі набували протилежного змісту. Особливо це стосувалося політико-правових наук. Адже радянська конституція й апріорний феномен конституції за змістом не мали нічого спільного.

Просто один із прикладів. У ст. 72 так званої конституції СРСР було написано: «За кожною союзною республікою зберігається право вільного виходу з СРСР». Коли українські дисиденти говорили про незалежність України, апелюючи до цієї статті, вони на десятиліття потрапляли в тюрми.

Весь цей багаж радянських і пострадянських бутафорій має залишитись в минулому. З ним у нас немає перспективи. Поняттям потрібно надати істинного змісту.

Конституція – це те, що обмежує владу органів і посадових осіб, стоїть над ними.

Верховенство Конституції забезпечує справжній, а не бутафорний Конституційний суд, який ставить на місце вищі органи державної влади кожного разу, коли ті намагаються вийти за межі своїх повноважень. Якщо б раптом Конституційний суд не справився із цим завданням, то наступним суб'єктом, який поставить владу на місце, є народ, для якого Конституція є абсолютною цінністю.

Знаючи це, влада вже не тяжіє до зловживання повноваженнями, а КС справляється зі своїм єдиним завданням. Це і є цивілізований політичний устрій.

Для його встановлення й потрібна конституційна реформа.

Але тільки справжня (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2014/04/25/7023366/>). – 2014. – 25.04).

## Громадські експерти пропонують механізм запобігання узурпації влади в Україні

**Г**ромадські фахівці-конституціоналісти<sup>1</sup> підготували рекомендації для законодавців щодо змін, які необхідно здій-

снити, аби запобігти узурпації влади в Україні парламентом чи Президентом. Експерти переконані: це необхідно зробити найближчим часом.

Конституціоналісти зауважують: майбутній Президент має усвідомлювати, які повноваження на нього покладаються, та публічно погодитися з їхнім обсягом.

<sup>1</sup> Авторами рекомендацій є відомі фахівці в галузі конституційного права, які в минулому обіймали вищі посади в усіх гілках влади. Зокрема, колишні народні депутати України, колишні міністри, судді

Це запобігатиме спробам маніпулювати конституційною реформою залежно від результатів президентських виборів.

І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ (ЦППР), переконаний, що наразі Україна має залишитися на засадах республіки зі змішаною формою правління. «Ми не можемо переходити до президентської республіки, оскільки цього нам не дозволить суспільство після тих подій, які ми пережили. Ми не можемо переходити до парламентської республіки, тому що ми не маємо системи політичних партій, які користуються високою довірою в суспільстві. Ми не маємо незалежної авторитетної судової влади, яка в парламентській республіці виступає єдиною протиположною, єдиною альтернативою парламентській більшості. Тому у нас немає фактично альтернативи. Питання лиш у тому, як оптимально організувати роботу держави в межах змішаної моделі», – підкреслює експерт.

Також експерти пропонують розділити повноваження Президента на три групи:

1) ті, які здійснюються ним самостійно (відповідно готуються і реалізуються);

2) ті, які реалізуються Президентом за подання Прем'єр-міністра (проекти указів готуються в Кабміні, а Президенту подаються лише на підпис),

3) ті, які можуть ініціюватися Президентом, але не можуть набути чинності без підпису Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за виконання.

С. Головатий, директор-засновник Української правничої фундації, зупинився на питаннях порядку проведення конституційної реформи. Зазначив про ризики проведення конституційної реформи в умовах військової агресії РФ. Наголосив на неприпустимості зміни Конституції України виключно шляхом проведення всеукраїнського референдуму відповідно до чинного Закону, який, на думку експертів, є неконституційним.

Системні зміни в Конституції мають також торкнутися і прокуратури. Заступник голови правління ЦППР Р. Куйбіда пропонує взагалі вилучити з Конституції розділ «Прокуратура». Більше того – відмовитись від цього терміна взагалі, запровадивши службу державного обвинувачення (за аналогом європейських країн).

Експерт зазначає: «Ми не пропонуємо окремого розділу, щоб не надавати великої ваги цьому органу, як це було в радянські часи, а обмежитись однією статтею, так само і одну статтю присвятити адвокатурі».

Щодо місцевого самоврядування А. Ткачук, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, упевнений у необхідності передання максимуму повноважень громаді, а на районному та обласному рівні – тільки в межах ефективності та економічності (*ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1672-hromadski-eksperty-proponuiut-mekhanizm-iak-zapobihty-uzurpatsii-vlady-v-ukraini.html>). – 2014. – 30.04*).

## Експерти критично оцінили проведення люстрації суддів

З аходи, спрямовані на люстрацію суддів, зокрема Закон України «Про відновлення довіри до судової системи України», викликають багато нарікань. Це підкреслювали експерти на прес-конференції на тему: «Судова реформа в Україні: проблеми та перспективи», повідомляє кореспондент Укрінформу.

Директор програми «Верховенство права» Міжнародного фонду «Відродження» Р. Романов вважає, що люстрація сама по собі є

дуже конфліктним концептом. «Я противник таких процесів, як люстрація до суддів перш за все, тому що це рішення – політичне, а політичні рішення щодо судової влади – це завжди негативно», – сказав він.

На думку І. Коліушка, голови правління Центру політико-правових реформ, люстрація – це дуже проблемний з точки зору права інструмент. «Більше того, сьогодні ми маємо певну колізію, пов'язану з тим, що норми конституції і чинного законодавства фактично

не дають можливості такого впливу на суддів», – зазначив він.

Його підтримує і Є. Захаров, голова правління Української Гельсінської спілки з прав людини, який вважає, що прийнятий закон у багатьох позиціях не відповідає міжнародним стандартам. Цей закон не введено до такого рівня, щоб його можна було застосовувати без порушення прав людини, і якщо не внести зміни, то в майбутньому наша держава матиме проблеми з тими суддями, які звертатимуться в

результаті таких рішень до Європейського суду з прав людини, підкреслив експерт.

Водночас І. Коліушко визнає, що суддівський корпус вимагає очищення. «Саме суди стали інструментом впровадження такого майже тоталітарного режиму, до якого ми дожили під керівництвом попередньої влади, і закрити на це очі просто неможливо», – підсумував він (*Укрінформ* ([http://www.ukrinform.ua/rus/news/eksperti\\_kriticheski\\_otsenili\\_provedenie\\_lyustratsii\\_sudey\\_1624961](http://www.ukrinform.ua/rus/news/eksperti_kriticheski_otsenili_provedenie_lyustratsii_sudey_1624961)). – 2014. – 16.04).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Іспанія

Прем'єр-міністр Іспанії М. Рахой на зустрічі з представителем правоцентристської партії Каталонії знову назвав референдум про незалежність цього іспанського регіону незаконним, приводить слова глави державного агентства EFE.

М. Рахой во вівторок обговорив питання про референдум з представителем правоцентристського альянсу Каталонії «Конвергенція і Союз» (CiU) Хосе Луисом Клеиресом. Планується, що на референдум будуть винесені два питання: «Хочете ли ви, щоб Каталонія стала державою?» і «Якщо так, то хочете ли ви, щоб Каталонія стала незалежним державою?».

Іспанський прем'єр зауважив, що раніше «ні Конституційний суд, ні інші суди не підтримували референдум про незалежність Каталонії, так як це незаконно», а також висловив бажання дізнатися, що в цьому випадку представники уряду Каталонії планують зробити.

Клеирес сказав, що на референдумі про незалежність хочуть взяти участь більше 80 % каталонців. «Якщо ви любите Каталонію, ви повинні сміливо вислухати, що вони думають», – заявив він.

Парламент Каталонії проголосував за проведення референдуму про незалежність регіону від Іспанії в січні 2014 г. Пізніше Конституційний суд Іспанії заблокував

це рішення, зауважив, що такий референдум в принципі суперечить конституції Іспанії. Іспанські влади, в тому числі прем'єр Рахой, неодноразово заявляли, що референдум буде незаконним і суперечить конституції Іспанії.

Против рішення каталонського уряду про проведення референдуму проголосували 299 членів іспанського парламенту, в той час як «за» – лише 47. Голова уряду Каталонії А. Мас заявив, що, незважаючи на це рішення, він продовжить шукати законні шляхи для проведення референдуму (*РІА Новості* ([http://rian.com.ua/world\\_news/20140422/345570115.html](http://rian.com.ua/world_news/20140422/345570115.html)). – 2014. – 23.04).

\*\*\*

Каталонія не повинна відокремлюватися від Іспанії, щоб не створювати прецедент в Європейському Союзі. Об цьому повідомив голова Європейського Рад Херман ван Ромпей в інтерв'ю іспанської радіостанції «Сер».

«Мені б не хотілося, щоб Каталонія відокремлювалася від Іспанії, і щоб відбулися інші подібні випадки в ЄС», – сказав ван Ромпей.

Голова Євросовета підкреслює, що «в випадку можливого виходу Каталонії з складу Іспанії», їй доведеться проходити процедуру вступлення в Євросоюз «як і будь-якої іншої країни».



Херман ван Ромпей обратил внимание на то, что в Бельгии /на его родине/ никогда не ставился вопрос о референдуме, а был взят курс на федерализацию страны.

В то же время президент Европейского совета заявил, что не намерен вмешиваться во внутренние дела стран-членов ЕС (*Euronews* (<http://ru.euronews.com/newswires/2474882-newswire/>). – 2014. – 29.04).

## Греція

Масштабная конституционная реформа в Греции начнется 3 сентября, объявил премьер-министр А. Самарас в среду. В частности, он предложил сделать прямыми выборы президента страны (сейчас его выбирает парламент), уменьшить количество депутатов в парламенте, назначать госсекретарей иностранных дел, финансов и обороны на пятилетний срок, создать Конституционный суд.

Премьер изложил предложения о пересмотре Конституции на специальном заседании с участием представителей церкви, правительства и депутатов парламента от правящей партии.

«Это завтра Новой Греции», – сказал А. Самарас.

Премьер предлагает 30 изменений в Конституцию, в частности отменить монополию государства на высшее образование.

В июне 2013 г. А. Самарас уже говорил о планах провести широкую реформу Конституции. Теперь он обозначил сроки реформы и ее основное содержание.

Новая модель государства

«Сегодня мы меняем политическую и гражданскую идентичность страны», – сказал А. Самарас. По его мнению, Греция оставила позади модель государства, которая вела к росту долгов. Премьер считает, что Греция и мир сильно изменились с 1974 г., когда в стране была восстановлена демократия.

«Мы должны сделать исторический прыжок. Мы нуждаемся в новом основном законе. Стране нужна новая архитектура. 3 сентября официально начнется процесс (пересмотра конституции), с тем чтобы следующий парламент избирался по новым законам. Мы вносим это в повестку дня, все выслушаем и обсудим», – сказал А. Самарас.

Среди основных предложений по конституции «Новой Греции»:

- укрепление регулирующей роли президента Республики и его прямые выборы гражданами;

- сильные гарантии для исполнения правительством своих обязанностей в течение четырех лет, со стабильной избирательной системой, которая может быть изменена большинством в три пятых от состава парламента.

- возможность менять состав правительства при одновременном назначении трех постоянных государственных секретарей – иностранных дел, обороны и по делам бюджета – на срок пять лет,

- ликвидация генеральных секретариатов в составах министерств;

- гарантия равных прав и ликвидация привилегий в политической сфере;

- изменение модели уголовной ответственности министров;

- пересмотр положений по депутатской неприкосновенности;

- существенная демократизация политической системы, чтобы гарантировать прозрачность финансирования партий;

- модернизация положений по средствам массовой информации;

- существенное разделение властей, отмена совмещения должности министра с депутатским мандатом;

- укрепление независимости судебной власти;

- создание Конституционного суда;

- укрепление принципа подотчетности, ограничения срока пребывания в должности действия премьер-министра, глав регионов и мэров, руководителей профсоюзов;

- уменьшение количества депутатов в парламенте и усиление их роли на законодательном и надзорном уровне;

– обеспечение стратегического планирования в политике правительства;

– создание в Государственном совете специального отдела для крупных соглашений.

А. Самарас предложил также усилить защиту окружающей среды.

Греция не может ждать

Среди предложений – пересмотр ст. 16 Конституции, которая, в частности, запрещает **юпанія** высших учебных заведений частными лицами.

«Пересмотр статьи 16 для создания негосударственных и некоммерческих университетов. Знания и исследования не могут оставаться контрпродуктивной монополией в руках немногих», – заявил премьер.

«Не может Греция оставаться единственной страной Европы, где Конституцией запрещены частные университеты. Этому надо положить конец, мы это навсегда оставим в прошлом», – сказал А. Самарас.

А. Самарас предложил для большей демократизации «Новой Греции» пересмотреть положения о референдумах в целях обеспечения инициатив снизу.

Премьер назвал безопасность приоритетом для граждан и их правом и предложил «обеспечить право на свободу передвижения и на беспрепятственный доступ к работе» путем ограничения демонстраций. Отдельные лица или небольшие группы не должны постоянно произвольно нарушать социально-экономическую жизнь.

Среди инициатив – защита национальной идентичности и языка.

«Это не мы подгоняем. Это Греция подгоняет. Греция не может ждать», – заявил А. Самарас.

Премьер сообщил, что на следующей неделе он будет говорить о национальной модели развития (*Новосту.mail.ru (http://news.mail.ru/politics/18117334/)*. – 2014. – 8.05).

## Японія

По сообщению газеты «Токио симбун» 4 мая, примерно 60 местных парламентов Японии подали в центральный парламент страны письменные замечания относительно намерений японского правительства во главе с Синдзо Абэ внести изменения в конституционные разъяснения, выразив возражения против такого намерения и изложив свою осмотрительную позицию по этому вопросу.

В субботу, 3 мая, в разных городах страны состоялись митинги, посвященные 67-й годовщине провозглашения Конституции Японии. В митинге в Токио приняли участие примерно 3700 человек, они выразили свой протест против попытки Синдзо Абэ внести поправки в конституционные разъяснения и снять запрет с права на коллективную самооборону.

Согласно сообщению японских СМИ, журналист Дайсукэ Цуда на митинге заявил: «Попытка властей Синдзо Абэ изменить Конституцию – это пагубное действие, которое

не имеет никаких справедливых оснований». На митинге в Синдзюку один из студентов, участвовавших в нем, заметил, что ст. 9 Конституции имеет целью защитить народ, поэтому молодые японцы выступают против попытки внести поправки в Конституцию.

Партия «Комэйто», входящая в правящую коалицию, также выразила осмотрительную позицию по вопросу снятия запрета с права на коллективную самооборону. Председатель Коммунистической партии Японии Кадзуо Сии на митинге в Токио-то отметил, что несмотря на заявления правительства Синдзо Абэ об ограниченном использовании права на коллективную самооборону, в случае отмены конституционных ограничений как раз появится возможность свободного расширения масштабов использования этого права.

По сообщению Киодо Цусин, находящийся в Португалии с визитом Синдзо Абэ сказал японским журналистам, сопровождающим его в поездке, что «дата (проведения заседания кабинета министров по вопросу о внесении

поправок в конституционные разъяснения относительно права на коллективную самооборону) пока не определена. Важно то, чтобы правящие партии достигли единства мнений, а с учетом нынешнего положения

для этого потребуется достаточно длительное время». В этом высказывании находит отражение его обеспокоенность позицией партии «Комэйто» (*CRI.cn* (<http://russian.cri.cn/841/2014/05/04/1s510064.htm>)). – 2014. – 4.05).

## Латвія

Центральный совет Древлеправославной Поморской Церкви Латвии (ДПЦЛ) распространил обращение по поводу принятия изменений к Конституции Латвийской Республики, в котором предлагаемая новая преамбула к Основному закону названа неприемлемой и вредной.

Авторы обращения, текст которого приводит агентство REGNUM, отмечают, что «принятие в 1922 году ныне действующей Конституции было делом непростым». «Поэтому, – говорится в документе, – учитывая интересы большинства граждан и представленных ими политических сил, отцы – основатели государства выбрали, на наш взгляд, очень удачный, простой и абсолютно понятный вариант: “Народ Латвии на своем свободно избранном Учредительном собрании принял решение о такой Конституции государства”».

Предлагаемый же ныне текст, – говорится далее в обращении, – «это пространные и пафосные фантазии Эгилса Левитса (автора преамбулы к латвийской конституции, экс-министр юстиции Латвии. – Прим. ред.) и компании на тему событий почти вековой давности с привнесенными элементами современности и весьма сомнительные с точки зрения исторической достоверности».

Обращение подписано председателем Центрального совета ДПЦЛ отцом Алексием Жилко.

По его мнению, разумный и всеобъемлющий термин «народ Латвии» заменен словосочетанием «латышская нация», что противоречит основному тексту Конституции и никак не способствует сплочению общества.

«Как-то вскользь упомянуты национальные меньшинства, права которых в Латвии, как демократическом государстве, между

прочим, тоже как бы соблюдаются, что четко подчеркивает наличие одной главной латышской нации и всех прочих. В этой связи необходимо напомнить строки из Священного Писания: “...всякое царство, разделившееся само в себе, опустеет; и всякий город и дом, разделившийся сам в себе, не устоит” (Евангелие от Матфея, глава 12, стих 25)», – подчеркивает глава ЦС ДПЦЛ.

Он также отметил, что опасные новшества предусмотрены в части преамбулы, касающейся современности – это некие универсальные гуманные ценности.

«Очевидно, под этим надо понимать европейские веяния типа однополых браков, прайдов и т. п. Жизнь не стоит на месте, и человеческий разум не способен предугадать все ее проявления, поэтому изменения в основном тексте Конституции могут быть осуществлены. Однако написание новой преамбулы к историческому тексту Конституции, на наш взгляд, неприемлемо и даже вредно. И не пойдет оно на пользу ни латышской нации, ни национальным меньшинствам, ни стране в целом», – резюмирует Алексей Жилко.

В конце марта нынешнего года парламент Латвии после дебатов, которые продолжались несколько часов, одобрил в первом чтении поправки к Конституции страны, предусматривающие ее дополнение преамбулой о национальном государстве. Шестьдесят семь депутатов поддержали преамбулу, 27 – проголосовали «против», сообщалось в информации «Независимой газеты».

Разработка преамбулы к Конституции Латвии была начата после проходившего в стране в 2012 г. референдума о предоставлении русскому языку статуса второго государственного, когда был поставлен вопрос, мог ли вообще проводиться

референдум о двух государственных языках и не был ли он антиконституционным. После референдума о двух государственных языках эксперты предложили дополнить Конституцию

преамбулой, которая бы исключала в будущем повторение подобных референдумов (*Newsru* (<http://www.newsru.com/religy/08may2014/preambula.html>). – 2014. – 8.05).

## Туніс

Новая Конституция Туниса переведена на местный диалект арабского языка. Такой шаг призван помочь гражданам страны, плохо понимающим литературный арабский, на котором написан официальный текст, ознакомиться с Основным законом, передает в пятницу ИТАР-ТАСС.

«Народный» перевод был осуществлен Тунисской ассоциацией конституционного права (ТАКП). «Эта версия упростит текст основного закона для того, чтобы он стал понятен всем гражданам», – заявил генеральный секретарь ТАКП Шауки Гаддес.

По его словам, работа заняла три месяца, и ее результатом уже заинтересовались более чем 400 организаций. К настоящему моменту напечатано 4 тыс. копий перевода. В

скором времени ТАКП планирует выпустить интернет-версию.

Государственным языком Туниса является литературный арабский, однако большинство граждан говорят на диалекте, который называется «держа». Как отметил Гаддес, проделанная работа в юридическом смысле представляет собой неофициальный перевод. «Он имеет информативный характер и не предназначен для продажи», – подчеркнул он.

Новая Конституция Туниса была принята 27 января этого года. Содержащееся в ее тексте положение о равноправии полов сделало ее в этом плане самой передовой среди других арабских стран (*TREND* (<http://www.trend.az/regions/met/arabicr/2267084.html>). – 2014. – 25.04).

## Вірменія

Правящая Республиканская партия Армении считает необходимыми конституционные реформы, заявил в субботу журналистам вице-спикер парламента, член Исполнительного органа РПА Э. Шармазанов по итогам заседания Исполнительного органа и Совета партии.

«Если мы говорим о необходимости системных изменений, то без конституционных реформ они невозможны», – сказал Э. Шармазанов.

Он выразил недоумение в связи с заявлениями политических сил, которые до президентских выборов 2013 г. заявляли о необходимости внедрения в стране 100 % пропорциональной избирательной системы и перехода к парламентской форме правления, а сейчас выступают против конституционных реформ.

«Спросите у этих политических сил, что изменилось в период с президентских выборов

до сегодняшнего дня? Раньше они били себя в грудь и заявляли о необходимости перехода 100-процентной пропорциональной системе, а сейчас говорят, что необходимости в этом нет», – сказал Э. Шармазанов.

Решением главы армянского государства С. Саргсяна 4 сентября 2013 г. была создана профессиональная комиссия при президенте, которая будет заниматься конституционными реформами. Комиссии до 1 июля 2014 г. представит президенту концепцию конституционных реформ. После того как она будет утверждена президентом, в десятимесячный срок главе государства должен быть представлен разработанный комиссией проект реформ (*ARKA* ([http://arka.am/ru/news/politics/sistemnye\\_izmeneniya\\_v\\_armenii\\_nevozmozhny\\_bez\\_konstitutsionnykh\\_reform\\_sharmazanov/#sthash.4S6IKiq0.dpuf](http://arka.am/ru/news/politics/sistemnye_izmeneniya_v_armenii_nevozmozhny_bez_konstitutsionnykh_reform_sharmazanov/#sthash.4S6IKiq0.dpuf)). – 2014. – 19.04).

\*\*\*

Второй президент Армении Р. Кочарян заявил в интервью, размещенном на своем неофициальном сайте, что не видит сегодня необходимости в проведении конституционных реформ в Армении.

По его словам, он воздерживался от комментариев по этому вопросу ввиду отсутствия полноценной информации о намерениях властей, однако сейчас, когда уже опубликованы контуры предлагаемых изменений, он счел возможным высказать свою точку зрения.

«Первый возникший у меня вопрос – а назрела ли такая реформа вообще? Насколько Конституция мешает властям адекватно реагировать на возникающие вызовы? Могу с уверенностью сказать, что нет ни одной насущной проблемы, стоящей перед страной, решению которой мешает действующая Конституция. Нет также и внешнего давления, обусловленного каким-либо несоответствием Конституции общепринятым демократическим нормам. И уж точно нет назревших ожиданий конституционных реформ в общественных настроениях», – заявил Р. Кочарян.

Он добавил, что инициатива реформы исходит исключительно от властей, озвученные объяснения неубедительны и крайне расплывчаты, что и возбудило в обществе сомнения в истинных целях предлагаемых перемен.

В этой связи Р. Кочарян заметил, что сейчас ситуация прямо противоположна той, которая предшествовала реформе 2005 г., когда Конституция имела явный перебор полномочий в пользу института президента в ущерб парламенту и правительству, и по сути, были деформированы фундаментальные демократические представления о разделении властей и балансе между ее ветвями.

«Конституционная реформа тогда стала назревшим вопросом политической повестки страны и была обязательством по вступлению Армении в Совет Европы. Таким образом, в то время сошлись три важнейших обстоятельства для реформы Конституции – консенсусное понимание ее несоответствия демократическим

нормам, общественные ожидания необходимости перемен и обязательства перед СЕ. Ни один из этих факторов сегодня не присутствует», – добавил экс-президент.

«Сейчас предлагается радикальная смена модели государственного управления страной, и нужны однозначные гарантии того, что реформа не направлена на обслуживание интересов правящей элиты и не станет инструментом ее воспроизводства. Любая перекройка Конституции под текущие цели политиков – признак политической деградации страны», – подчеркнул Р. Кочарян.

Экс-президент также прокомментировал слова президента С. Саргсяна о том, что ни один человек не должен избираться президентом более двух сроков. Отвечая на вопрос, может ли введение этого ограничения быть одной из целей предлагаемой конституционной реформы, Р. Кочарян отметил: «Для этого нет необходимости переделывать Конституцию, тем более, как выяснилось, президент сам против предложенных комиссией изменений. Нужно лишь из статьи 50 действующей Конституции убрать слово “подряд”. Всего одно слово. Однако обратной силы такая поправка иметь не может, а значит и на нынешний политический ландшафт никак не повлияет».

Решением главы армянского государства С. Саргсяна 4 сентября 2013 г. была создана профессиональная комиссия при президенте, которая будет заниматься конституционными реформами. Комиссии до 1 июля 2014 г. представит президенту концепцию конституционных реформ. После того как она будет утверждена президентом, в десятимесячный срок главе государства должен быть представлен разработанный комиссией проект реформ (*ARKA* ([http://www.arka.am/ru/news/politics/vtoroy\\_prezident\\_armenii\\_ne\\_vidit\\_seychas\\_neobkhodimosti\\_v\\_provedenii\\_konstitutsionnykh\\_reform/#sthash.2K44vpNk.dpuf](http://www.arka.am/ru/news/politics/vtoroy_prezident_armenii_ne_vidit_seychas_neobkhodimosti_v_provedenii_konstitutsionnykh_reform/#sthash.2K44vpNk.dpuf)). – 2014. – 22.04).

## Узбекистан

Поправки в Конституцію, перераспределяющие полномочия между различными органами власти, приняты в Узбекистане. Согласно официальной позиции Ташкента, реформа способствует демократизации политической системы республики. Скептики же указывают на скрытые причины новшеств.

О НЕОБХОДИМОСТИ реформировать систему государственного управления президент Узбекистана Ислам Каримов заявил в декабре прошлого года, выступая на торжественном собрании в связи с очередной годовщиной принятия Основного Закона. Неудивительно, что после этого изменения разработали и приняли в рекордно короткие сроки. 27 марта конституционные поправки единогласно одобрила нижняя палата узбекского парламента, 10 апреля ее примеру последовал Сенат, а 16 апреля законопроект подписал президент.

Более или менее значительное расширение полномочий касается различных ветвей власти и госорганов – парламента, правительства, Центральной избирательной комиссии, органов местного самоуправления. К примеру, кандидатура нового премьер-министра, предлагаемая президентом, предварительно должна быть согласована со всеми фракциями Законодательной (нижней) палаты парламента. Кандидат на должность главы правительства теперь обязан представить перед депутатами программу действий нового кабинета министров на ближайшую и долгосрочную перспективу. Кроме того, правительство будет ежегодно отчитываться перед парламентом по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны. Законодателям, помимо этого, дается право осуществления парламентамского контроля над иными ветвями власти.

В свою очередь, правительство наделяется полномочиями образовывать и упразднять министерства и ведомства. Прежде это право находилось в исключительной компетенции президента. Значительные изменения коснулись

системы местного самоуправления. Усиливается подконтрольность местных администраций Советам народных депутатов областей, районов и городов. Это будет выражаться в представлении регулярных отчетов о работе администраций в местные законодательные органы. Также в Конституцию включен пункт о «развитии и совершенствовании общественного контроля над деятельностью государственных органов». Частично ограничиваются возможности президента по вмешательству в дела местных администраций. Отныне он сможет отменять принятые ими решения лишь в случае их несоответствия нормам законодательства (данное условие прежде в Основном Законе отсутствовало). Кроме этого, глава государства теперь не формирует Службу национальной безопасности, но продолжает назначать и освобождать от должности председателя ведомства.

Наконец, поправки внесены и в статью, посвященную избирательной системе Узбекистана. Основным Законом закрепляются полномочия Центризбиркома как независимого конституционного органа, формируемого парламентом. В Конституции определяются и основные принципы деятельности ЦИК – независимость, законность, коллегиальность, гласность и справедливость.

Конечно, радикальными поправки назвать нельзя. Узбекистан остается государством с сильной президентской властью. Тем не менее проведение реформы именно сейчас не случайно. Во-первых, новшества, представляемые как важные демократические шаги, наверняка связаны с давлением со стороны Запада. Ташкент избран на роль основного союзника западных стран, но руководству последних надо при этом переубедить своих граждан, которым столько времени твердили об узбекском авторитаризме. Реформы являются своего рода индульгенцией для Ташкента и оправданием для его союзников.

С другой стороны, не исключено, что нововведения связаны с внутренними причинами. В следующем году в Узбекистане

пройдут президентские выборы. Примет ли в них участие 76-летний Ислам Каримов? Возможно, что перераспределение полномочий предпринято на случай смены власти. Представитель какого из влиятельных кланов – ташкентского или самаркандского – займет президентское кресло, неизвестно. Поэтому окружение Каримова решило перестраховаться и не допустить сосредоточения максимальной

власти в одних руках. Как бы то ни было, со стремлением перейти «от сильного государства к сильному гражданскому обществу» (как сказано в обосновании поправок) новшества связаны в последнюю очередь. Причины куда глубже, и, возможно, рано или поздно они проявятся (*С. Кожемякин. Центральная Азия* (<http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1398267660>). – 2014. – 23.04).

## Киргизстан

«Конституция – это общественный договор, но в Киргизстане она так не работает», – заявил на круглом столе «Верховенство права или... политическая целесообразность?» юрист Н. Токтакунов.

По его словам, в КР Основной закон работает как документ политического устройства. «Конституция предполагает, что мы договорились. Но этого в реалиях нет. Это дело перспективы», – сказал он и отметил, что главная заслуга последней редакции Конституции – создание конкурентной среды.

Юрист подчеркнул, что нормы Конституции повсеместно нарушаются. «В частности, при конкурсе в Совет по отбору судей. Совет должен был состоять из представителей гражданского общества», – отметил Н. Токтакунов.

В ответ руководитель аппарата президента Д. Нарымбаев отметил, что 20 мая истекает срок полномочий членов Совета по отбору судей, однако «никто из представителей гражданского общества пока не выразил готовность войти в его состав» (*24kg* (<http://www.24kg.org/community/170094-daniyarnarymbaev-konstituciya-ne-mozhet-dopustit.html>). – 2014. – 29.04).

\*\*\*

«В Конституцию Киргизстана по требованию отдельных членов временного правительства вносились изменения, не все из которых были удачными», – заявил на круглом столе в ИА «24.kg» «Верховенство права или... политическая целесообразность?» лидер парламентской фракции «Ата Мекен» О. Текебаев.

По его словам, Конституция – это исторический документ. «В Киргизстане были специфические проблемы. И новая редакция Конституции стала компромиссным вариантом», – сказал он и отметил, что по требованию отдельных членов ВП при разработке Основного закона вносились изменения. «Не все поправки были удачными и не всегда совпадали с мнением членов Конституционного совещания. Мы предлагали, чтобы Конституционный суд был отдельным институтом. Однако временное правительство решило, что он должен быть при Верховном суде. Найти компромисс было очень сложно. Но мы все сделали вовремя и правильно. Сегодня с высоты исторического опыта можно констатировать это», – добавил О. Текебаев (*24kg* (<http://www.24kg.org/community/177956-omurbek-tekebaev-v-konstituciyu-kyrgyzstana-po.html>). – 2014. – 29.04).

### 3 фондів НБУВ

В. Волковинська, молодший науковий співробітник інформаційно-аналітичного відділу ФПУ НБУВ

## Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних Фонду Президентів України

### Бібліографія країн Європи, Азії та Америки

Compton John W. The evangelical origins of the living constitution = [Евангельські витоки живої конституції]. – Harvard University Press, 2014. – 261 p.

На початку ХХ ст. О. Холмс та інші критики конституціоналізму невтручання (*laissez-faire constitutionalism*) використовували прийняття співробітниками судових органів евангельських моральних цінностей, щоб продемонструвати, що уявлення про права власності та федералізм були плінними, соціально конструйованими та можуть бути змінені за підтримки демократичної більшості. Результатом був прогресивний конституційний режим – укорінений в евангельському протестантизмі, – що панував до кінця ХХ ст.

Tatum Melissa L., Jorgensen M., Guss Mary E., Deer S. Structuring sovereignty. Constitutions of native nations = [Структурування суверенітету. Конституції природних націй]. – UCLA American Indian Studies Center, 2014. – 210 p.

Розробка та прийняття Конституції є колективною подорожжю самопізнання та рефлексії для будь-якої нації, корінного або некорінного народу. Ця книга є керівництвом для співтовариств, що зайняті процесом написання Конституції, для студентів, які навчаються цьому процесу. Вона спирається на дослідження, особистий досвід створення Конституції та внесення змін до неї, а також на численні приклади з реальних документів.

Waldman M. The Second Amendment: A Biography = [Друга поправка: Біографія]. – Simon & Schuster, 2014. – 272 p.

Що означає Друга поправка у час відновлення дебатів стосовно зброї в Америці? Ця книга, аналізуючи історію, дає деякі відповіді. Поправка була написана, щоб заспокоїти громадський страх, що новий національний уряд знищить державні воєнізовані формування. Вальдман аналізує суспільну дискусію, якою оточена поправка з моменту її створення та до наших днів.

White William H. America's fiscal constitution. It's triumph and collapse = [Фіскальна конституція Америки. Її триумф і крах]. – PublicAffairs, 2014. – 557 p.

Beaumont E. The civic constitution. Civic visions and struggles in the path toward constitutional democracy = [Громадянська Конституція. Громадянські мрії та боротьба на шляху до конституційної демократії]. – Oxford University Press, 2014. – 343 p.

Роль Конституції в американській політичній історії є суперечливою не лише через розбіжності у тлумаченні її змісту. Так само важливо і те, хто брав участь у цих суперечках. Автор цієї книги простежує зусилля громадян здобути конституційну демократію протягом чотирьох важливих епох. Вона стверджує, що ці групи повинні бути визнані як засновники та співзасновники Конституції США. Громадянські ідеали та боротьба не тільки сформували текст і суспільний сенс Конституції США, але й реконструювали громадянську участь членство у американському політичному співтоваристві.

Howard Philip K. The rule of nobody. Saving America from dead laws and broken government



= [Правило ні для кого. Зберігаючи Америку від мертвих законів і зламаного уряду]. – W. W. Norton & Company, 2014. – 244 p.

Секретом правильного врядування є запитання, яке у Вашингтоні ніхто не поставить: «Як правильно вчинити?». В Америці правила замінили лідерство. Бюрократія та застарілі закони зв'язали руки та обмежили політичний вибір. Ніхто не запитує «Як правильно вчинити?», натомість цікавляться: «Що про це кажуть закони?». Ця книга пояснює, як Америка пішла не туди, і пропонує шлях, як звільнити людську винахідливість, щоб відповісти на виклики нашого століття.

L'évolution constitutionnelle de l'Égypte. Avec le texte de la Constitution de 2014 = [Конституційна еволюція в Єгипті. За текстом Конституції 2014 р.]. – Paris: Karthala: Observatoire d'Études Géopolitiques, 2014. – 182 p.

Stevens John Paul. Six amendments. How and why we should change the Constitution = [Шість поправок. Як і чому ми повинні змінити Конституцію]. – Little, Brown and Company, 2014. – 256 p.

Відставний суддя Верховного Суду, який служив більше 30 років, описує, яких змін потребує Конституція США, пропонує шість конкретних змін, які захищатимуть демократію і гарантуватимуть безпеку та благополуччя всіх американських громадян.

### Бібліографія країн СНД

Авдеев Д. А. Опыт первого двадцатилетия пятой российской Конституции / Д. А. Авдеев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 16–21.

Предметом дослідження цієї статті став аналіз законодавства, яке розвиває положення основ конституційного ладу Російської Федерації, закріплені в Конституції. Автор узагальнює конституційно-правовий досвід і практику застосування Конституції Російської Федерації з моменту її прийняття по теперішній час. Аналізує ознаки Російської держави як правової, демократичної, федеративної з

республіканською формою правління. Робить висновки про двадцятирічний досвід дії Конституції, прийнятої в 1993 р.

Арабаев А. А. Конституция Кыргызской Республики 2010 г.: объекты и проблемы совершенствования механизма их регулирования / А. А. Арабаев // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 2 (69). – С. 94–97.

У цій статті автором проводиться дослідження Конституції Киргизької Республіки від 27 червня 2010 р. з метою виявити та показати недоліки в її змісті.

Гошуляк В. В. Конституция Российской Федерации – Конституция переходного общества / В. В. Гошуляк // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. – 2014. – № 49. – С. 8–12.

Розглянуто перехідний стан російської Конституції, підкреслено незавершеність конституційного процесу в Росії. Затверджено, що демократичний потенціал Конституції РФ не вичерпаний, і вона є правовою базою для формування в Росії громадянського суспільства.

Кравец И. А. Два гаранта конституции в российском конституционализме и концепция сильного государства / И. А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 4–7.

У статті розглядаються дві концепції гарантування Конституції: 1) концепція судового гарантування Конституції; 2) концепція політичного гарантування Конституції. Автор намагається відповісти на запитання, чи можуть співіснувати конституціоналізм і сильна держава одночасно в одній державі? І якщо ця держава – Росія, як в рамках чинної Конституції узгодити та забезпечити не ефемерне здійснення принципів російського конституціоналізму та сильної держави, відповідальної за соціальну та економічну політику, здатної долати проблеми зловживання правами та протидіяти корупції в публічно-правовій сфері.

Лайтман В. И. Конституция РФ о взаимодействии международного и национального права / В. И. Лайтман // Проблемы и перспективы современного права: сб. ст. Международной научно-практической конференции. – Уфа, 2014. – С. 36–40.

Масейкина О. С. Специфика республиканской формы правления, закрепленной в Конституции РФ / О. С. Масейкина // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 1 (44). – С. 58–62.

Закріплена Конституцією РФ республіканська форма правління стала предметом наукових дискусій про те, до якого виду республік слід відносити сучасну вітчизняну форму державного устрою. Автором на основі проведеного аналізу зроблено спробу виявити ті чи інші ознаки та особливості форми правління Російської держави. Модель організації державної влади РФ не вкладається в існуючі види як класичних форм правління (президентська, парламентська, мішана), так і їх різновидів (напівпрезидентська та напівпарламентська).

Шелудякова Т. В. Конституционное регулирование прав молодежи в России и зарубежных странах / Т. В. Шелудякова // Сравнительная политика. – 2014. – № 1. – С. 139–146.

Сьогодні збільшується кількість країн, що прагнуть проводити активну молодіжну політику. У все більшій кількості держав права молоді отримують конституційне закріплення. У Росії на федеральному рівні регулювання у цій галузі залишається недостатнім. У цих умовах суб'єкти Федерації приймають власні нормативні акти у галузі молодіжної політики. Автор статті формулює власні пропозиції щодо вдосконалення регулювання у цій сфері.

Антонова Л. И. О юридической природе законов о внесении поправок в Конституцию РФ / Л. И. Антонова // Управленческое консультирование. – 2014. – № 1 (61). – С. 63–77.

Стаття присвячена розгляду аналізу законів про поправки до Конституції РФ. У сучасних умовах ці питання актуалізувалися у зв'язку із законодавчою ініціативою Президента РФ, який запропонував проект закону «Про Верховний Суд Російської Федерації та прокуратуру Російської Федерації», що вимагав внесення відповідних поправок до Конституції РФ. Автор розглядає комплекс проблем, пов'язаних із з'ясуванням юридичної природи таких законів і процедури їх прийняття.

Борисенков А. А. Современная российская конституция о власти / А. А. Борисенков // ВВ: Вопросы права и политики. – 2014. – № 1. – С. 19–44.

У статті аналізуються уявлення про суспільну владу, її роль в системі держави та суспільства, що містяться в тексті сучасної російської Конституції. Новизна дослідження полягає у визначенні поняття суспільної влади, в обґрунтуванні необхідності виділення різних видів цієї влади в системі держави, у розкритті значення цих видів влади для державного керування. Формулюється положення про те, що будь-яка суспільна влада по своїй суті є інституційно оформленою соціальною силою. Підкреслюється, що використання суспільної влади неможливе без присвоєння владних повноважень. Зазначається, що в системі державного керування здійснюється не тільки державна, а й політична влада. На закінчення згадується про необхідність вдосконалення змісту конституційних статей, які так чи інакше зачіпають проблему суспільної влади.

Казарян Д. М. Аксиологические корни конституций западноевропейских стран / Д. М. Казарян // Вопросы современной юриспруденции. – 2014. – № 35. – С. 83–92.

Ланцедова Ю. А. Новая доктрина конституционной ответственности / Ю. А. Ланцедова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 1. – С. 9–13.

Розкрито сутність нової доктрини конституційної відповідальності в контексті

нової класифікації юридичних наук і ступеневого сутнісного видового поділу юридичної відповідальності. Запропоновано нову доктрину суду як гілки державної влади та антиделіктного органу, який веде в тому числі й конституційне судочинство. Відображені особливості становлення доктрини конституційної відповідальності стосовно законодавства України.

Муратшин Ф. Р. Буква и «дух» Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан: вопросы толкования их норм / Ф. Р. Муратшин // Вестник Бурятского государственного университета. – 2014. – Т. 2. – № 1. – С. 190–193.

У статті розкриваються поняття букви і «духу» Конституції, досліджуються питання тлумачення конституційних норм органами конституційного контролю.

Овчинников В. А. Некоторые аспекты обеспечения конституционного соответствия электронного голосования как части электронной демократии / В. А. Овчинников, Я. В. Антонов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 1. – С. 40–44.

У цій статті розглядаються правові проблеми забезпечення конституційності електронного голосування, наводяться можливі варіанти їх вирішення. Особлива увага приділяється осмисленню електронного голосування в контексті електронної демократії.

Пажетных Д. В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции / Д. В. Пажетных. – Москва: Юрлитинформ, 2014. – 277 с.

### Бібліографічні ресурси України

Белов Д. М. Український конституціоналізм: історичні засади / Д. М. Белов, Я. В. Якимович // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 25. – С. 38–41.

Статтю присвячено з'ясуванню змісту, особливостей та виокремленню характерних рис конституціоналізму. Проаналізовано проблеми історичних умов, а також окремі етапи виникнення цього явища в історії української державності.

Ворошилов О. Какой быть новой Конституции Украины: мнения политиков и экспертов / О. Ворошилов // Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності. – 2014. – № 1 (22). – С. 20–29.

На думку знавців конституційного права Конституція України 1996 р. містить багато корисних, добре продуманих і гідних збереження норм, проте її розділи, присвячені розділенню повноважень між органами влади держави, не були збалансовані та врівноважені. Саме тому постійно виникає питання про необхідність внесення до Основного закону певних змін. Наприклад, колишній Президент України В. Ющенко був у 2009–2010 рр. ініціатором перегляду Конституції з метою введення президентської форми правління, тоді як політичні сили, очолювані Ю. Тимошенко та В. Януковичем, прагнули в 2008–2009 рр. змінити Конституцію, щоб перетворити державу на парламентську республіку.

Дмитрик О. О. Конституційні засади фінансово-правового регулювання / О. О. Дмитрик // Митна справа. – 2014. – № 1(2.2). – С. 90–96.

У статті проаналізовано норми Конституції, що містять принципи, які є основою змісту публічної фінансової діяльності, відображають характер конституційного регулювання фінансових відносин, мають базове значення для фінансового права, виступають підґрунтям для поточного фінансового законодавства та визначають його характер, та за допомогою яких створюються умови для функціонування фінансової системи держави.

Ковалко Н. М. Категорія «суб'єктивних прав» у радянській доктрині конституційного права / Н. М. Ковалко // Наше право. – 2014. – № 1. – С. 5–9.

Стаття присвячена питанню дослідження окремих теоретичних положень, пов'язаних з розумінням категорії «суб'єктивних прав», сформованих у науковій літературі радянського періоду. Розглянуто вузький та широкий підходи до розуміння суб'єктивного права, які склалися в радянській науковій літературі. Проаналізовано підходи науковців до визначення поняття та структури суб'єктивного права. Досліджено окремі аспекти співвідношення фактичної та юридичної можливості в межах суб'єктивного права. Визначено правову природу суб'єктивних прав, їх місце та роль у структурі правового статусу особи.

Марченко А. А. Прецедентний характер рішень Конституційного Суду України / А. А. Марченко // Митна справа. – 2014. – № 1(2.1). – С. 28–33.

У статті проаналізовано юридичну природу рішень Конституційного Суду України та досліджено їх правотворчий аспект. У контексті правотворчості рішень Конституційного Суду визначається їх прецедентний характер і можливість регулювання суспільних відносин як основного чи додаткового джерела права.

Різник С. В. Реформа конституційного правосуддя в Україні: питання теорії та практики / С. В. Різник // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 26. – С. 66–69.

Стаття присвячена питанню необхідності здійснення комплексного реформування конституційної юрисдикції в Україні. Наведено короткий аналіз перспектив реформування конституційного правосуддя в Україні, який вказує не тільки на необхідність якнайскорішого конституційного (законодавчого) врегулювання проблем, пов'язаних з безпосередньою діяльністю Конституційного Суду, а й на необхідність невід'ємної від такого врегулювання зміни правового світогляду та підходів до діяльності суб'єктів конституційно-правових відносин. Окреслено деякі загальні пропозиції та побажання щодо напрямків реформування конституційного правосуддя в Україні.

Стаднік О. М. Виборче право як інститут конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Стаднік Олег Миколайович. – К., 2014. – 19 с.

Салій П. І. Питання недоторканності житла та іншого володіння особи в контексті Конституції та чинного законодавства України, Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини / П. І. Салій // Юридична наука. – 2014. – № 2. – С. 104–112.

Стаття присвячена дослідженню питання недоторканності житла в контексті Конституції чинного законодавства України, Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, практики Європейського суду з прав людини стосовно цього питання на прикладі ряду справ.

Белов Д. М. Практичні різновиди конституціоналізму / Д. М. Белов, Я. В. Якимович // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 63–65.

Статтю присвячено з'ясуванню змісту, особливостей та виокремленню характерних рис конституціоналізму. Проаналізовано проблеми історичних умов, а також окремі етапи виникнення цього явища в історії української державності.

Задихайло Д. Д. Теоретичні аспекти конституційно-правового забезпечення діяльності держави в економічній сфері / Д. Д. Задихайло // Вісник Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Сер.: Економічна теорія та право. – 2014. – № 1. – С. 170–179.

Розглянуто деякі теоретичні аспекти конституційно-правового забезпечення діяльності держави в економічній сфері. Такими аспектами є проблема чіткого визначення та правового закріплення функцій держави в економічній сфері та їх розподілу між органами публічної влади, а також проблема визначення економічної системи як об'єкта конституційно-правового регулювання функціонального впливу держави.

Карелова Д. А. Захист прав і свобод людини Конституційним Судом України / Д. А. Карелова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 25. – С. 41–44.

Стаття висвітлює особливості механізму захисту основних прав та свобод людини і громадянина. Автор звертає увагу на діяльність Конституційного Суду України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина.

Мельник О. В. Конституційний принцип забезпечення права на захист та окремі спірні питання правового статусу захисника / О. В. Мельник, О. В. Троп // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 25. – С. 261–264.

Ця стаття присвячена актуальним питанням, що стосуються конституційного принципу забезпечення права на захист та окремим дискусійним питанням правового статусу захисника, виходячи з аналізу чинного законодавства.

Сігарьова Н. Ф. Виконання рішень Конституційного Суду як гарантія прав платників податків / Н. Ф. Сігарьова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 26. – С. 69–73.

Стаття присвячена висвітленню проблем виконання рішень Конституційного Суду України відповідними органами державної виконавчої влади. Проаналізовано наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених, практичні рекомендації судів щодо виконання рішень Конституційного Суду, практика Європейського суду з прав людини. Автор акцентує увагу на питаннях застосування юридичної відповідальності за невиконання судових рішень Конституційного Суду України. Запропоновані шляхи та напрямки вирішення проблеми виконання судових рішень в Україні.

Толстенко В. Л. Форма государства в системе основ конституционного строя: проблемы теории и практики / В. Л. Толстенко // Право Украины. – 2014. – № 2. – С. 283–290.

У статті досліджено місце та значення форми держави в системі основ конституційного ладу сучасної демократичної держави. Проаналізовано найбільш поширені в сучасній конституційній практиці форми, засоби та механізми закріплення на конституційно-правовому рівні форми держави та її основних елементів. Автор дає характеристику основних тенденцій трансформації форми держави в умовах демократизації, утвердження правової державності та становлення розвинутого громадянського суспільства. Особлива увага приділяється питанням співвідношення теоретичних моделей конституційного визначення форми держави та практики їх реалізації.

Шамрай Б. М. Міжнародно-правові гарантії конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні / Б. М. Шамрай // Юридична наука. – 2014. – № 3. – С. 107–115.

У статті розглядаються міжнародно-правові гарантії конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні. Проаналізовано погляди вчених щодо поняття міжнародно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина, міжнародні нормативно-правові та міжнародні організаційно-правові гарантії конституційних прав і свобод людини та громадянина, у тому числі й військовослужбовців.





# **КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
№ 2 ТРАВЕНЬ 2014**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

В. Бондаренко

Підп. до друку 15.05.2014.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,44.

Наклад 6 пр.

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