

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
№ 7-8 (жовтень – листопад) 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 НІОБ;  
Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НІОБ;  
В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році  
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Пальчук В.*

Висновки Венеціанської комісії  
як зелене світло конституційній реформі  
в Україні.....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО  
ПРОЦЕСУ.....12**

**КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ  
ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ  
УКРАЇНИ.....13**

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

*В. Холмогорова, А. Беловол, И. Оносова,*

Сегодня: Какой может быть новая  
Конституция Украины,  
и когда ее сможет принять Рада?.....15

*К. Пешко, Главком:*

Порошенко скрывал новую Конституцию.  
Выводы Венецианской комиссии  
(ДОКУМЕНТ).....17

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,  
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,  
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....20**

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Коліушко І.:* Провести реальну  
децентралізацію, а не «лако-фарбове  
покриття».....28

*Ставнийчук М.*

Дефицит легитимности власти  
как угроза государственности Украины.....29

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія.....37

Іспанія.....38

Словацька Республіка.....41

Литовська Республіка.....41

Турецька Республіка.....43

Російська Федерація.....43

Киргизька Республіка.....47

Республіка Вірменія.....49

Буркіна-Фасо.....53

Республіка Союзу М'янма.....53

### З фондів НБУВ

*Волковинська В.*

Конституції та конституційний процес:  
реферативно-бібліографічна база даних  
Фонду Президентів України.....54

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

В. Пальчук, старш. наук. співроб. СІАЗ НБУВ, канд. наук із соц. ком.

### Висновки Венеціанської комісії як зелене світло конституційній реформі в Україні

Венеціанська комісія (Європейська комісія «За демократію через право») оприлюднила висновки щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України, запропонованого Президентом України П. Порошенком. Висновки оприлюдненні за результатами роботи 100-ї сесії Венеціанської комісії, під час якої розглянуто та схвалено попередні висновки щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України.

У цілому міжнародні експерти схвалили запропоновані конституційні норми та надали детальні рекомендації, як можна удосконалити окремі положення відповідного законопроекту.

Позитивну оцінку міжнародних експертів отримали положення про децентралізацію, особливо ті зміни, що розширюють повноваження регіонів. Зокрема, у документі зазначається, що Венеціанська комісія схвалює перехід до децентралізації влади, посилення місцевих рад. «Нові поняття, такі як “реальна влада місцевих органів влади” і “сталий розвиток адміністративно-територіальних одиниць”, запропоновані в законопроекті, є розумною основою для проведення децентралізації влади в Україні, ми вітаємо це», – йдеться у висновках.

У висновках Венеціанської комісії зазначено, що запропоновані в законопроекті положення децентралізації враховують принципи субсидіарності. Принцип субсидіарності, який закріплений у ст. 5 Договору про ЄС, передбачає повагу до думки регіону при прийнятті рішення на федеральному рівні. «Місцеві і регіональні об'єднання вибиратимуть свої органи виконавчої влади, на чолі яких будуть ними обрані представники. Держуправління на регіональному і місцевому рівні буде усунено. Завдяки новому визначенню громад Україна буде поділена на такі громади. Після чого вводиться принцип субсидіарності», – йдеться у документі.

Міжнародні експерти констатують, що територіальна структура України більше не буде базуватися на поєднанні централізації і децентралізації. «Територіальна структура України базуватиметься тільки на децентралізації, що відображає державну владу», – йдеться в документі.

Венеціанська комісія у своїх висновках стверджує, що запропоноване Президентом України визначення місцевого самоврядування співпадає з нормами Європейської хартії з місцевого самоврядування. «Реформа може допомогти створити сучасне місцеve самоврядування, яке відповідатиме принципам Європейської хартії з місцевого самоврядування», – зазначається в документі. У зв'язку з такою позицією міжнародних експертів Венеціанська комісія позитивно оцінює ініціативи про надання права розпоряджатися фінансами (держбюджет і податки) місцевій громаді.

Як відомо, запропоновані Президентом конституційні зміни передбачають ліквідацію обласних і районних державних адміністрацій та наділення місцевих рад правом призначати виконавчі органи. Президент пропонує виключити ст. ст. 118 і 119 діючої Конституції, що регламентують діяльність місцевих державних адміністрацій. Глава держави, зокрема, пропонує статус регіонів для Криму, Києва, Севастополя і областей України, а також нову територіальну одиницю – громаду. Усю територію України планується поділити на громади. Запропоновано області перейменувати в «регіони». Система адміністративно-територіального устрою, відповідно до конституційних змін, складатиметься з регіонів, районів і громад.

Крім того, законопроект регламентує, що мешканці громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають

шляхом тайного голосування відповідно сільського, селищного, міського голови, який очолює виконавчий комітет ради і головує на його засіданнях. Термін повноважень сільського, селищного, міського голови, вибраного на чергових виборах, становить п'ять років. Голова райради вибирається зі складу депутатів і очолює її виконавчий орган. Райрада за представленням обраного голови формує склад свого виконавчого органу. Голова облради обирається зі складу депутатів ради і очолює її виконавчий орган.

Водночас, положення містять норму, за якою глава держави має право призначати представників Президента в регіонах і районах, які будуть здійснювати нагляд за виконанням Конституції і законів України, а також за дотриманням прав і свобод людини. Представники Президента також направляють і організовують діяльність усіх територіальних органів центральної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного і військового стану.

Виконавчу владу в районах здійснюватимуть виконкоми райрад. При цьому, рішення органів місцевого самоврядування у випадку їхньої не відповідності Конституції зупиняються Президентом, а рішення які конфліктують із законом – представниками Президента за рішенням суду.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок держбюджету шляхом передачі в місцевий бюджет в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

У своїх висновках Венеціанська комісія схвалює розширення прав місцевого самоврядування, але критично ставиться до призначення Президентом своїх представників у регіони. На думку міжнародних експертів, таке трактування негативно вплине на дотримання принципів децентралізації влади, адже при таких повноваженнях Президент отримує можливість одноосібно контролювати

роботу органів місцевої влади. «Україні не варто базувати систему влади на комбінуванні централізації і децентралізації», – йдеться у висновках комісії.

Водночас, ряд міжнародних експертів, які не є членами Венеціанської комісії, більш критично висловлюються щодо запропонованих змін із питань децентралізації до Конституції України. Зокрема, професор економіки Піттсбурзького університету Т. Мілованов стверджує, що запропоновані правки до Основного Закону України не зроблять регіони незалежнішими, а тільки зміцнять президентську владу. Свою позицію експерт аргументує, виходячи з необхідності дотримання принципу дії системи стримувань і противаг. Відповідно до запропонованих змін до Конституції, один агент центрального уряду може в односторонньому порядку блокувати рішення органів місцевого самоврядування. Більше того, цей агент підпорядкований напряду Президенту. Звичайно, місцева влада може оскаржувати рішення в судах, але судові процеси коштують дорого, не надійні, а рішення суддів схиляються на користь центральної влади, оскільки вона впливає на їх призначення. Право вето і право розпуску органів місцевого самоврядування дають Президенту можливість здійснювати тиск на місцеву владу.

Порівняння запропонованих Президентом П. Порошенком змін до Конституції України з Основним Законом сусідньої Польщі підкреслює логіку тверджень експерта. Т. Мілованов наводить текст Конституції у такій редакції: «Дії місцевої влади можуть переглядатися представниками центрального уряду (воєводами). Органи місцевої влади можливо розпустити або шляхом референдуму в самій громаді, або через парламент (сейм) за клопотанням Прем'єр-міністра, якщо місцевий орган влади здійснив грубе порушення закону». Експерт акцентує увагу, що польська Конституція містить положення, що ускладнюють розпуск органів місцевої влади: згадане грубе порушення закону і згода між двома незалежними структурами центрального урядування – Прем'єр-міністром і парламентом. «У цьому і полягає система стримань і

проти ваг – жоден агент центрального уряду не має виключної влади. І саме ця ідея в грубий спосіб усунута в Конституції, запропонованій Президентом України», – пояснив свою позицію експерт.

Загалом, за твердженнями вітчизняних правників, запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – регіон, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями.

Конституційні зміни щодо децентралізації та надання повноважень главі держави призначати представників Президента на місцях, на думку вітчизняних експертів, є найбільш серйозними новаціями, які пропонує П. Порошенко. Мова йде про те, що розпоряджатися надходженнями в місцеві бюджети (а Президент обіцяє віддати ще і частину державних податків) будуть місцеві громади – міські, селищні та сільські ради. Саме вони, відповідно до конституційних змін, матимуть право вирішувати, чи ділитися частиною своїх повноважень із райрадами і облрадами. Таким чином, вплив вертикалі регіональної виконавчої влади,

що залишається без фінансових ресурсів, зводиться до мінімуму. Водночас, такий вплив отримує Президент, завдяки представникам, які підпорядковуються тільки главі держави. Завдяки запропонованим конституційним положенням він зможе контролювати місцеві ради, що дозволить керувати ситуацією. Саме про ці механізми йдеться і в самих висновках Венеціанської комісії. «Президент може призначати представників у регіонах і районах, завданням яких буде контроль місцевих органів влади. Тому повноваження (Президента. – Ред.) у цілому значно посилені», – зазначається у висновках комісії.

Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію тощо.

Очевидно, що Президент та його команда втілювати конституційні реформи почнуть саме із децентралізації. Це підтверджують і самі заяви представників команди Президента. Зокрема, за словами першого віце-прем'єра В. Гройсмана, уже в листопаді новий парламент зможе розглянути законопроекти про держадміністрації. Як відомо, законопроекти стосуватимуться розпуску районних та обласних держадміністрацій, залишаючи при цьому ради і виконкоми. Крім того, планується розширити функції місцевої влади при організації роботи системи освіти і охорони здоров'я. Ці законопроекти також готові, за словами В. Гройсмана, до внесення на розгляд нової Верховної Ради.

За висновками О. В. Скрипнюка, академіка НАПрН України, ключові пропозиції в аспекті децентралізації сформульовані таким чином, що вони не торкаються внесення змін до Розділу I Конституції, в якому закріплене поняття місцевого самоврядування



і прийняття якого має відбуватись через референдум, що значно відтермінувало б в часі процес децентралізації. Зміни стосуються наступних розділів Конституції України «Адміністративно-територіальний устрій», «Місьцеве самоврядування», які викладаються у новій редакції. Деякі зміни будуть внесені в розділи «Верховна Рада», «Президент України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

Коментуючи пропозиції змін до Конституції України щодо проведення децентралізації влади, вітчизняні експерти в галузі права наводять ряд застережень. Так, І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, особливо наголосив на необхідності створення чіткої системи державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з ризиком «феодалізації» громад через отримання ними значних повноважень. Також, децентралізація повноважень на рівень громад не означатиме втрату державою контролю за якістю обслуговування громадян органами місцевого самоврядування. Верховна Рада України законами повинна встановлювати стандарти якості надання публічних послуг, які будуть обов'язковими для органів місцевого самоврядування.

Подібної думки дотримується і О. В. Скрипнюк, за словами якого, послаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників та зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних громад. Децентралізація, також, може посилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в стабільних у політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади можуть виникати проблеми. У цьому контексті вітчизняні експерти радять, щоб в умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи

цей чинник був би завчасно врахований з метою упередження можливих негативних наслідків децентралізації. Зокрема, на їхню думку, варто забезпечити послідовність у здійсненні процесу децентралізації та можливість участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі: держава має посприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації та ін.

Також, на переконання О. В. Скрипнюка, за Кабінетом Міністрів України має бути закріплено повноваження стосовно визначення територій районів та міст. Утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів є не політичним питанням і за своєю природою, вважає експерт, має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів.

Що ж до компетенції глави держави, то, за висновками Венеціанської комісії, посилення впливу Президента у випадку ухвалення конституційних новацій відбуватиметься не лише через призначення ним своїх представників у регіонах, а й завдяки положенням законопроекту стосовно передачі частини повноважень від парламенту до глави держави. «Президент, зокрема, отримає право призначати і звільняти без участі будь-яких інших державних органів деяких ключових державних офіційних осіб», – йдеться в

документі. При цьому міжнародні експерти констатують, що «критерії відставки не встановлені».

Розширюють повноваження Президента ті зміни до Основного Закону, які не зобов'язують його вносити на розгляд Верховної Ради ту кандидатуру Прем'єр-міністра, яку запропонує парламентська коаліція. Глава держави пропонує в ст. 114 Конституції визначити, що Прем'єр-міністр призначається парламентом за представленням Президента. «Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України з урахуванням пропозицій парламентської коаліції у Верховній Раді України», – зазначається в законопроекті про зміни до Конституції. Члени уряду, відповідно до президентського законопроекту, призначаються Верховною Радою за представленням Прем'єр-міністра (така ж норма міститься в діючій Конституції). Якщо ці зміни будуть прийняті, Президент буде зобов'язаний лише враховувати пропозиції коаліції при визначенні кандидатури Прем'єр-міністра, але може сам вибрати претендента і запропонувати його парламенту.

Щодо взаємодії глави держави і парламенту Венеціанська комісія зазначає, що пропозиція про право Президента розпустити Верховну Раду у випадку неформування коаліції парламентських фракцій у 30-денний термін «не викликає заперечень як така, разом з тим, варто зазначити, що Венеціанська комісія вже висловила сумніви з приводу необхідності формалізації поняття “парламентська фракція”, неформування якої дає можливість для розпуску Верховної Ради».

Даючи загальну оцінку змінам з питання коаліції у Верховній Раді, вітчизняні експерти констатують зрушення в позитивний бік. Так, зміни до ст. 83 Конституції передбачають формування у Верховній Раді парламентської коаліції замість передбаченої чинною Конституцією коаліції депутатських фракцій. Законопроект також містить пропозицію нового положення про те, що у Верховній Раді гарантується діяльність парламентської опозиції. На думку українських науковців та правників, у цій частині запропоноване

регулювання видається кращим за те, що діє сьогодні. Однак воно усе ще є далеким від оптимального, а відтак не забезпечує вирішення наявних проблем.

Експерти пропонують повністю вилучити із Конституції положення про коаліцію у Верховній Раді. Така позиція пояснюється тим, що ці положення з'явилися у Конституції після внесення до неї змін у 2004 році, спричинивши чимало проблем при їх застосуванні. Формування парламентської більшості є політичним процесом, пов'язаним із підтримкою Кабінету Міністрів (уряду). Регламентація цього процесу – та ще й на конституційному рівні, надання парламентській більшості суб'єктного статусу не дають жодної користі, однак іманентно несуть у собі багато ризиків і проблем казуїстичного характеру.

Аналогічно недоцільно, на їх думку, на конституційний рівень виносити питання статусу парламентської опозиції, яка за своєю природою є парламентською меншістю і може бути дуже різномірною політично. Тому положення як про парламентську коаліцію, так і парламентську опозицію необхідно вилучити у подальшому процесі доопрацювання законопроекту.

Відповідно до інших запропонованих змін до Конституції у частині повноважень Президента, глава держави не буде зобов'язаний узгоджувати з Верховною Радою звільнення очільників СБУ, Нацбанку і Генпрокурора. У парламенті також забирають повноваження щодо призначення і відставки очільників таких відомств як Антимонопольний комітет, Держкомітет телебачення і радіомовлення і Фонд держмайна. Водночас з'являється новий орган – Державне бюро розслідувань. Але для призначення його голови Президенту вже потрібна буде згода парламенту. Зміни торкнулися також і призначення однієї із ключових посад у системі влади – Генпрокурора. Відповідно до діючої Конституції, Генпрокурор призначається і звільняється Президентом за згодою парламенту, відповідно до конституційних змін – призначатиметься Верховною Радою за поданням гаранта. До складу РНБО пропонується додатково включити главу Служби зовнішньої розвідки.

Президент пропонує ввести у свою квоту не тільки голову СБУ і Генпрокурора, але і голову МВС – він буде пропонувати їх парламенту на затвердження. У цьому контексті негативну оцінку отримали ініціативи про закріплення за Президентом права звільняти Генпрокурора, очільників СБУ і Держбюро розслідувань без згоди Верховної Ради. «Має бути збережений принцип призначення і звільнення Генпрокурора Президентом спільно з Верховною Радою», – зазначається у висновках Венеціанської комісії. Водночас, Венеціанська комісія вважає, що парламент необхідно позбавити можливості винесення вотуму недовіри Генпрокурору.

Українські науковці та правники висловили свої зауваження щодо запропонованого у змінах до Конституції порядку призначення та звільнення Генерального прокурора. Відповідно до конституційних змін, Генеральний прокурор України призначається на посаду Президентом за згодою Верховної Ради. Президент має повноваження одноособово звільнити Генерального прокурора і Верховна Рада може висловити Генеральному прокурору недовіру, що має наслідком його відставку з посади. Тому такий порядок, за словами експертів, лише поглиблює проблеми політичної залежності Генерального прокурора.

Для голови Державного бюро розслідувань передбачено аналогічний порядок призначення і звільнення, що очікувано спричинило критику з боку вітчизняних експертів. Незалежно від того, які розслідування мають у увазі як функції цього органу, зрозумілим для правників є те, що він має бути максимально політично незалежним. Тому, на думку українських фахівців у галузі права, запропонований у законопроекті порядок призначення і звільнення голови Державного бюро розслідувань є неприйнятним.

Критичну оцінку отримали від вітчизняних правників конституційні зміни в положення щодо призначення одноособово Президентом голови Антимонопольного комітету України, голови та члени національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій. За їх словами, така пропозиція не може бути підтримана. «Ці

органи мають бути незалежними від Кабінету Міністрів та парламентської більшості. Однак зосередження в руках Президента контролю над органами, уповноваженими здійснювати державне втручання у ведення бізнесу, створює великі ризики зловживання відповідними повноваженнями. Спільне призначення та звільнення голови Антимонопольного комітету Президентом та Верховною Радою, передбачене сьогодні, створює кращі умови для його незалежності від політичного впливу. Що ж стосується регуляторних органів, то сама ідея їх колегіальності полягає в тому, щоб у них були представлені різні учасники відповідних правовідносин. Тому вони мають формуватися різними суб'єктами. Призначення всіх членів з одного політичного центру нівелює їх колегіальність», – йдеться у висновках групи вітчизняних науковців та громадських експертів.

Водночас, видається обґрунтованою, за твердженнями вітчизняних експертів, конституційна зміна в положеннях щодо призначення на посаду Президентом за згодою Верховної Ради та звільнення одноособово Президентом голови Служби безпеки України. Згідно з чинною Конституцією, голова Служби безпеки України як призначається, так і звільняється – Президентом за згодою Верховної Ради. Служба безпеки України функціонально пов'язана із повноваженнями Президента. На переконання фахівців, можливість Президента звільняти голову Служби безпеки України, у разі неналежного виконання ним своїх обов'язків, є необхідним інструментом для виконання Президентом своїх повноважень.

Також, якщо відповідно до діючої Конституції міністр оборони і очільник МЗС призначаються парламентом за поданням Президента, то планується, що представляти їх в парламенті буде Прем'єр-міністр за узгодженням з Президентом. Такі зміни до Основного Закону отримали позитивну оцінку українських правників. На їх переконання, порядок, запропонований законопроектом від Президента, краще забезпечує цілісність та єдність державної політики у відповідних сферах.



У своїх висновках щодо проекту змін до Конституції України Венеціанська комісія привітала скасування імперативного мандату для народних депутатів та повноважень загального нагляду Генеральної прокуратури, назвавши такі новації «довгоочікуваними» і такими, що «мають вітатися» – «скасування наглядових повноважень прокуратури є особливо важливим кроком вперед і очікуваним спільним зобов'язанням, що прийняла Україна при вступі в Раду Європи».

Нагадаємо, у своєму законопроекті змін до Конституції Президент пропонує виключити норму імперативного мандату для народних депутатів. Так, із тексту діючої Конституції пропонується виключити ч. 6 ст. 81 про те, що повноваження народного депутата закінчуються у разі невходження народного депутата, вибраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичної партії) або виходу народного депутата із складу такої фракції. Виключена також норма про те, що повноваження народного депутата, вибраного від політичної партії (виборчого блоку політичної партії), закінчується достроково у разі його невходження до фракції цієї політсили за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії в день прийняття такого рішення. У президентському законопроекті також відсутня норма про те, що депутатська фракція у Верховній Раді, до складу якої входить більшість депутатів від конституційної більшості в парламенті, має права коаліції депутатських фракцій.

Втрачає частину повноважень і Кабінет Міністрів України. Сьогодні Президент призначає голів обласних, міських і районних держадміністрацій за пропозицією уряду. У разі прийняття запропонованих конституційних змін, Президент отримає повноваження самостійно, без узгодження з урядом, призначати керівників цих органів.

Водночас представники Венеціанської комісії критично оцінили той факт, що проектом змін до Конституції не передбачено реформування судової системи. «Комісія

знову наполегливо закликає українську владу швидко продовжити реформи судової системи у відповідності до чинних стандартів незалежності», – наголошується у висновках.

Зі свого боку, вітчизняні експерти звернули увагу на те, що в конституційній реформі увага судовій владі фактично не приділяється. Водночас саме вона, на думку представників Венеціанської комісії, потребує найбільш радикального реформування. Отже, автори звіту закликали включити до змін до Конституції положення про судову реформу. «Українська влада пояснила, що Президент був позбавлений можливості внести правки в положення про судову владу, тому що набір відповідних поправок до цих положень уже перебуває на розгляді у Верховній Раді. Перший набір поправок був відхилений, так що знову можна повернутися до цієї сфери. Венеціанська комісія неодноразово закликала українську владу внести правки в конституційні положення про судову владу. Комісія також підтримала правки, які були відхилені Верховною Радою, і стурбована тим, що ця довгоочікувана вкрай актуальна реформа все ще не проведена. Комісія знову наполегливо закликає українську владу перейти стрімко до реформи судової системи у відповідності з діючими стандартами незалежності», – наголошується у висновках комісії.

Це зауваження не залишилось поза увагою офіційного Києва, який розуміючи втрачений час на реалізацію відповідних реформ, намагається демонструвати кроки в бік виконання зобов'язань України перед європейською спільнотою. Як відомо, нещодавно Президент України П. Порошенко підписав Указ, яким затвердив Положення про Раду з питань судової реформи та її персональний склад. Глава держави наголосив на важливості створення судової системи, яка відповідатиме європейським стандартам та користуватиметься беззаперечною довірою громадян. Проведення цієї реформи також є одним із зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з Євросоюзом. Згідно з документом, Рада визначається як консультативно-дорадчий орган при

Президентів України, який у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента, Кабінету Міністрів, іншими актами законодавства та затвердженим Положенням. Серед її основних завдань – підготовка та подання главі держави пропозицій щодо стратегії реформування судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів, розроблення планів дій щодо впровадження цієї стратегії, а також сприяння налагодженню ефективного механізму взаємодії державних органів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з питань підготовки і реалізації стратегії реформування цієї сфери.

Головне зауваження комісії стосувалося, також, способу підготовки законопроекту про зміни до Конституції. Венеціанська комісія зазначила, що громадянське суспільство в Україні не було проінформовано або залучено до консультацій із питань поправок на стадії їхнього розгляду. У самій Раді Європи на цей аспект також звернули увагу. «Проект поправок має пройти громадські слухання в рамках відповідних процедур, перед тим як він буде затверджений», – підкреслили в Раді Європи.

На думку міжнародних експертів, підготовка концепції реформи проходила кулуарно, без широкого обговорення. Представники комісії висловили надію, що громадське обговорення змін до Конституції в Україні все ж таки відбудеться. «Якщо виняткові обставини, що склалися в Україні сьогодні, можуть слугувати виправданням надзвичайно швидкій підготовці поправок, Венеціанська комісія хотіла підкреслити, що для того, щоб конституційна реформа була успішною, вона має бути підготовлена належним чином, зокрема, на основі широких консультацій з громадськістю. Проект поправок в стадії розгляду, відповідно, має бути винесено на громадське обговорення, під час наступної процедури і до остаточного його прийняття», – йдеться в документі комісії.

Водночас, Венеціанська комісія звертає увагу, що офіційний Київ поінформував її про

наміри Президента переглянути свій проект запропонованих поправок до Конституції не тільки на основі принципів і стандартів Ради Європи в галузі конституційного устрою, але і на основі широкого політичного і громадського консенсусу. «Комісія вітає це рішення», – підкреслюється у висновках міжнародних експертів.

Очікують забезпечення прозорості, публічності та суспільної дискусії в процесі здійснення конституційної реформи й українські експерти. Вони констатують той факт, що до моменту внесення законопроекту до Верховної Ради в публічному доступі не було ні самого тексту законопроекту, ні його концепції. Відтак учасники суспільного діалогу не мали можливості предметно обговорити концептуальні зміни та внести свої пропозиції.

У вирішенні цього питання українська громадськість хоче знати, хто готував текст законопроекту. Як відомо, робоча група чи комісія для підготовки законопроекту Президентом не була створена. Досвід сталих демократій свідчить, що тексти Конституції чи поправок до неї мають готувати визнані та незаангажовані фахівці-конституціоналісти. Це є запорукою підготовки виваженого та грамотного проекту, а також однією із ключових передумов для суспільної довіри і підтримки конституційної реформи.

У свою чергу, Венеціанська комісія наголошує на необхідності проведення конституційної реформи в Україні якомога швидше. Президент Венеціанської комісії Д. Букіккіо зазначає про готовність комісії продовжити співпрацю з українською владою в роботі над розробкою змін до Конституції України.

Прийняття змін до Основного Закону – одне із головних завдань Верховної Ради VIII скликання. Результати парламентських виборів, на перший погляд, створюють хороші передумови для консолідації сил навколо здійснення конституційної реформи. Проте, політологи дають мало шансів тому, що парламент проголосує за президентську конституційну реформу

в короткі терміни. «Нова Конституція передбачає, що влада знову відійде до Президента. Парламент за це ні за що не проголосує, особливо в ситуації, коли він сам може стати реальною силою», – стверджує політолог В. Карасьов.

Нагадаємо, відповідно до діючої Конституції, президентський проект закону про внесення змін до Конституції для набуття чинності має бути попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради. Зміни до Конституції будуть вважатися прийнятими, якщо на наступній сесії Верховної Ради за нього проголосує не менше двох третин від конституційного складу парламенту (300 народних депутатів).

Водночас, стає очевидним, що в частині повноважень Президента відбудеться коригування змін в усіх аспектах. Уже сьогодні «Народний фронт», який став лідером за результатами парламентських виборів, орієнтований на те, щоб отримати посаду Прем'єр-міністра і декілька посад в ключових міністерствах. Це означає, на думку оглядачів, що він не зацікавлений в послабленні повноважень уряду. Також передбачається, що «Самопоміч», насамперед, буде відстоювати надання ще більших повноважень місцевій владі. Очевидно, що Президенту потрібно буде шукати компроміси з цими двома політсилами. Адже без їх голосів зібрати конституційну більшість в 300 голосів для внесення змін в Основний Закон буде проблематично. Більше того, голоси «Народного фронту» і «Самопоміч» необхідні для легітимізації пропонованих змін і свідчитимуть про досягнення суспільного консенсусу щодо реформування Конституції.

Таким чином, запропоновані Президентом П. Порошенком зміни до Конституції України, незважаючи на загалом позитивну оцінку, викликали, тим не менше, ряд зауважень як у міжнародних, так і вітчизняних експертів. Це є сигналом для глави держави розпочати суспільний діалог щодо проведення конституційної реформи. І чим ширшим буде залучення до процесу здійснення конституційної реформи представників

громадянського суспільства на усіх її етапах, тим аргументованішими виглядатимуть конституційні ініціативи Президента. Врахування П. Порошенком критичних зауважень науково-експертного співтовариства, забезпечення відповідності конституційного процесу критеріям прозорості, публічності, правничої грамотності знівелює будь-які звинувачення з боку політичних опонентів (*Матеріал підготовлено за інформацією таких джерел: офіційний сайт Президента України (<http://www.president.gov.ua>); Сьогодні (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/kogonadelyat-vlastyu-pri-izmenenii-konstitucii-ukrainy-564721.html>); УНН (<http://www.unn.com.ua>); Тві ([http://ru.tvi.ua/new/2014/10/27/v\\_venecii\\_odobrili\\_proekt\\_poroshenko\\_otnositelno\\_izmenenij\\_k\\_konstitucii\\_ukrainy](http://ru.tvi.ua/new/2014/10/27/v_venecii_odobrili_proekt_poroshenko_otnositelno_izmenenij_k_konstitucii_ukrainy)); ТСН (<http://ru.tsn.ua/politika/venecijskaya-komissiya-odobrila-konstituciyu-poroshenkokivalov-391045.html>); News.online (<http://news.online.ua/670060/venetsianskaya-komissiya-rekomenduet-vlastyam-ukrainy-vynesti-na-referendum-konstitutsionnuyu-reformu/>); Коментарії (<http://comments.ua/world/>); «Весті мас-медіа» (<http://vesti-ukr.com>); Центр політико-правових реформ (<http://pravo.org.ua>).*

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

**10 октября в ходе 100-й сессии Венецианской комиссии было сначала рассмотрено, а затем и одобрено предварительное заключение касательно законопроекта о внесении в Конституцию Украины тех изменений, которые были предложены украинским Президентом.**

Такой информацией поделился С. Кивалов, украинский нардеп и член Еврокомиссии «За демократию через право». Отмечается, что в предварительном заключении содержатся детальные рекомендации касательно усовершенствования некоторых норм проекта. «После 26 октября на официальном сайте Венецианской комиссии будет опубликован текст предварительного заключения», – отметил С. Кивалов. Также он подчеркнул, что больше всего внимания специалисты Венецианской комиссии обратили именно на тот факт, что необходимо провести комплексную конституционную реформу в отношении судебной системы.

С. Кивалов утверждает, что Дж. Букиккио, будучи президентом Венецианской комиссии, подтвердил готовность консультативного органа продолжить сотрудничество с правительством Украины в разработке определенных изменений в Конституцию Украины (*Биржевой лидер* (<http://www.profi-forex.org/novosti-mira/novosti-sng/ukraine/entry1008230221.html>). – 2014. – 11.10).

\*\*\*

**Венецианская комиссия заявила, что проект поправок к Конституции Украины, разработанный и внесенный на рассмотрение ведомства действующим Президентом П. Порошенко, не прошёл общественные слушания, а потому не может быть принят.**

Комиссия сообщает, что для внесения конституционных поправок необходимо, чтобы с ними были ознакомлены граждане государства, чего в Украине не произошло. Эксперты Совета Европы указывают на тот факт, что, принятие поправок наделит Президента Украины правом

единолично принимать решения об увольнении и назначении высших государственных лиц. При этом, отмечают специалисты, не указаны критерии, по которым будет назначаться отставка.

Ещё одним важным пунктом эксперты Венецианской комиссии сочли наделение Президента исключительным правом назначать своих представителей в регионах, которые будут фактически осуществлять контроль за местными органами самоуправления. Комиссия указывает, что подобные решения приведут к значительному укреплению власти Президента Украины.

Однако, передаёт ТАСС, Венецианская комиссия уже получила от официального Киева информацию о намерении пересмотреть некоторые пункты поправок к Конституции с целью привести их в соответствие со стандартами Европейского союза. Напомним, ранее Венецианская комиссия предварительно одобрила внесение изменений в Конституцию Украины (*Пронедра* (<http://pronedra.ru/globalpolitics/2014/10/27/komissiya-oppravkah/>). – 2014. – 27.10).

\*\*\*

**Робочий варіант коаліційної угоди передбачає створення Тимчасової спеціальної комісії ВР для підготовки змін до Конституції.**

Про це йдеться у документі, який опубліковано на сайті партії «БПП».

Згідно з повідомленням, ТСК має діяти на засадах відкритості, гласності, професіоналізму, науковості, колегіальності та незалежності у прийнятті рішень.

Персональний склад ТСК формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у Верховній Раді України, при цьому переважну більшість у ТСК матимуть представники коаліції.

До участі у роботі ТСК будуть залучені Президент України, Кабінет Міністрів України та експерти у галузі конституційного права;



Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України готує узгоджений законопроект про внесення змін до Конституції України з урахуванням висновків Венеційської комісії (*Телеканал новини «24»* ([http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?zmini\\_do\\_konstitutsiyi\\_gotuvatimut\\_za\\_rekomendatsiyami\\_venetsianskoyi\\_komisiyi\\_\\_\\_proekt\\_koalitsiyi&objectId=509271](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?zmini_do_konstitutsiyi_gotuvatimut_za_rekomendatsiyami_venetsianskoyi_komisiyi___proekt_koalitsiyi&objectId=509271))). – 2014. – 15.11).

\*\*\*

**Заступник Голови Верховної Ради України Р. Кошулинський у вівторок, 25 листопада, провів зустріч зі співдоповідачем Комітету ПАРЄ з питань дотримання обов'язків і зобов'язань державами-членами Ради Європи (Моніторинговий комітет) М. Репс.**

Він наголосив, що для нас співпраця з Парламентською асамблеєю Ради Європи завжди є надзвичайно важливою, і подякував за підтримку з боку Асамблеї євроінтеграційних прагнень України.

За словами Р. Кошулинського, Верховна Рада сьомого скликання ухвалила цілий ряд законів, які наближають Україну й українське законодавство до європейських стандартів, – зокрема, новий закон про прокуратуру.

Р. Кошулинський також зазначив, що парламент на законодавчому рівні забезпечив зміцнення обороноздатності нашої країни, врегулював питання щодо осіб, які постраждали внаслідок російської агресії. «Складно було вдосконалювати законодавче поле через велику кількість депутатів, які були на інших ідеологічних позиціях. Але війна наклала найбільший відбиток на роботу Верховної Ради, і ряд законів приймався консенсусом», – сказав Заступник Голови Верховної Ради України.

У контексті впровадження в нашій державі реформ Сторони обговорили питання внесення змін до Конституції України. Р. Кошулинський висловив сподівання, що у новообраному Парламенті буде спільне бачення щодо роботи над новою редакцією Основного закону.

Своєю чергою, М. Репс заявила, що ПАРЄ готова надати експертну оцінку, у разі потреби, запропонованим змінам до Конституції. Вона висловила сподівання, що новий український Парламент дослухається до порад Асамблеї (*Офіційний веб-портал Верховної Ради України* (<http://www.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/98992.html>)). – 2014. – 25.11).

## КОСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

**Конституционный Суд открыл производство относительно соответствия Конституции закона «Об основах государственной языковой политики», более известный по имени авторов как «закон Кивалова-Колесниченко».** Об этом сообщает в пятницу, 10 октября, пресс-служба КСУ.

Конституционное производство открыто и сейчас осуществляется подготовка дела к рассмотрению на пленарном заседании суда.

Данное производство открыто по представлению 57 народных депутатов Украины, которое было направлено в КСУ 10 июля 2014 г.

Напомним, закон «Об основах государственной языковой политики»,

был принят 3 июля 2012 г. и был подписан тогдашним президентом Виктором Януковичем 8 августа 2012 г.

Закон сохраняет статус украинского языка как единственного государственного и гарантируется свободное использование региональных языков. Действие положения о региональных языках распространяется на те языки, которые являются родными для не менее 10 % граждан, населяющих определенную территорию по данным переписи.

К региональным языкам отнесены русский, белорусский, болгарский, армянский, гагаузский, идиш, крымскотатарский, молдавский, немецкий, новогреческий, польский, ромский, румынский, словацкий,



венгерский, русинский, караимский и крымчацкий (*Независимое бюро новостей* (<http://nbnews.com.ua/ru/news/133912/>). – 2014. – 10.10).

\*\*\*

**Служба внешней разведки просит Конституционный Суд Украины разъяснить отдельные положения закона «Об очищении власти».**

20 октября в Конституционный Суд Украины поступило конституционное представление Службы внешней разведки Украины относительно официального толкования положений пункта 7 части первой, пункта 3 части второй статьи 3, части третьей статьи 4, подпункта 1 пункта 2 заключительных и переходных положений закона Украины «Об очищении власти» во взаимосвязи с положениями части второй статьи 1 настоящего закона, положений статьи 19 Конституции Украины во взаимосвязи с положениями ее статьи 64 и указанными положениями этого закона, сообщает пресс-служба КСУ.

Конституционное представление передано на изучение в секретариат суда (*Главком* (<http://glavcom.ua/news/242254.html>). – 2014. – 20.10).

\*\*\*

**Вследствие обращения Верховного суда закон Украины «Об очищении власти» будет рассмотрен в Конституционном Суде.** Об этом сообщило агентство «Укринформ».

На заседании Верховного суда Украины было согласовано обращение в Конституционный Суд о проверке некоторых пунктов закона о люстрации. За это обращение в Верховном суде проголосовали 27 судей из 43, а еще 15 было против.

Это решение было принято судом после множества обращений по поводу некоторых положений закона «Об очищении власти». Истцы указывали на несоответствие некоторых положений закона Конституции Украины. Отметим, что люстрация в Украине началась 16 октября, а в ноябре начался второй ее этап (*ВЕСТИУА* (<http://vestiua.com/ru/news/20141117/60557.html>). – 2014. – 17.11).

\*\*\*

**Предложенная украинскими властями форма приведения депутатов Верховной Рады к присяге нарушает существующие нормы Конституции.** Такое мнение высказал соавтор главного документа страны В. Мусияка.

По его словам, украинская Конституция предполагает, что текст присяги должен зачитывать старейший по возрасту депутат перед открытием первой сессии нового состава, после чего остальные парламентарии расписываются под торжественной клятвой.

Между тем новый состав украинского парламента впервые нарушил подобную процедуру. Текст присяги зачитал спикер парламента А. Турчинов, а депутаты повторили за ним хором, пишут украинские СМИ.

«Конституция имеет высшую юридическую силу и ее нормы имеют высшую юридическую силу. Нужно соблюдать Конституцию безусловно. Начало работы Рады таким образом может восприниматься как приостановление действия конституции», – считает В. Мусияка.

В четверг в Киеве открылось первое заседание Верховной Рады восьмого созыва. Депутаты Верховной Рады восьмого созыва принесли присягу хором (*Федеральное агентство новостей №1* (<http://riafan.ru/154823-prisyaga-ukrainskih-deputatov-narushaet-konstitutsiyu-ekspert/>). – 2014. – 27.11).

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### В. Холмогорова, А. Беловол, И. Оносова, Сегодня: Какой может быть новая Конституция Украины, и когда ее сможет принять Рада?

**К**акой может быть новая Конституция Украины, и когда ее сможет принять Рада?

Готового проекта Конституции нет, признают члены рабочей группы, а предложенные летом Порошенко изменения вызывали много споров и, по мнению экспертов, были декоративными

В первых числах июля Президент Украины Петр Порошенко внес на рассмотрение Верховной Рады проект изменений в Конституцию. «Противоядие от федерализации», – так сам гарант основного закона окрестил тогда свои предложения. Децентрализация, серьезное расширение полномочий местных и региональных властей – в том числе бюджетных, во избежание разговоров, кто кого кормит, и языковых... Фактически принятие этого проекта позволило бы, скажем, донецким властям самим решать вопрос об особом для них статусе русского языка. «Это (изменения в Конституцию – ред.) самая главная часть моего мирного плана, который так или иначе будет реализован по окончании АТО», – сказал тогда П. Порошенко.

После внесения в парламент, проект изменений в Конституцию был направлен в Венецианскую комиссию. В конце октября заключение было получено: как отметили в пресс-службе ведомства, там идеи Порошенко одобрили.

«Сегодня.ua» решила разобраться, вернутся ли к этому проекту депутаты, и какой может быть новая украинская Конституция.

#### НЕТ ПРОЕКТА

На самом деле работа комиссии по подготовке проекта изменений в Конституцию и летом шла негладко, а некоторые депутаты ее откровенно блокировали, – признает в беседе с нами «ударовец» Валерий Карпунцов.

«Я лично работал в этой комиссии, и могу откровенно сказать: ее работа блокировалась.

То представители Партии регионов не ходили, то говорили что еще не готовы», – рассказывает он.

В итоге, по словам Карпунцова, собственно, готового проекта новой Конституции нет, есть ряд наработок, но не более того.

С ним согласен секретарь специальной конституционной комиссии, нардеп Юрий Деревянко. «Работа (комиссии – ред.) фактически была остановлена, потому что не было соглашения политических сил и групп относительно вариантов, которые рассматривались», – говорит он.

Более того, по информации Деревянко, до конца даже не понятно, что именно отправили в Венецианскую комиссию. «Там был некий странный документ, где было предложение, а под ним несколько альтернативных предложений, при этом ни одно из альтернативных предложений не было выделено по приоритетности», – добавляет парламентарий.

Венецианская комиссия, по его словам, согласилась рассмотреть этот «неформатный документ», лишь «учитывая ситуацию в Донбассе, и наши ожидания что это (его принятие – ред.) остановит войну».

Однако, этого не произошло.

#### ПО-НОВОМУ

Вероятнее всего, речь пойдет уже о принципиально ином проекте изменений, говорят члены парламентской комиссии. «Мне кажется, будет написано что-то совершенно новое», – заявил «Сегодня» депутат Сергей Терехин («Батькивщина»).

Более того, по его словам, Конституция на сегодняшний день – один из предметов коалиционных споров. «Насколько я знаю, ведутся переговоры в рамках согласительной группы по подписанию коалиционного соглашения, – какие базисные изменение

необходимо вносить в Конституцию», – добавляет собеседник издания.

По мнению Терехина, камень преткновения – по-прежнему распределение полномочий между центром и регионами, а также между президентом, премьером и парламентом. «Насколько я знаю от участников переговоров, дискуссии идут весьма жарко», – резюмирует нардеп.

Кстати, вопрос перераспределения властных полномочий еще летом так и не был окончательно согласован, говорит Юрий Деревянко. «Вопросы, которые касались перераспределения полномочий между правительством и президентом, включая прямые выборы губернаторов, не принимались. И в этом созыве парламента вряд ли могут быть приняты, поскольку по их поводу могут возникнуть слишком много противоречий», – рассказывает нардеп.

С коллегами солидарен и бывший вице-спикер от «Свободы» Руслан Кошулинский: «Будут искать баланс между президентской и парламентской формами правления».

#### **ЧТО И КОГДА**

Нардепы уверены – говорить о скором принятии изменений в Конституцию вряд ли стоит. Хотя, безусловно, это произойдет – возможно, постепенно, и пока в вопросах, которые не вызывают ожесточенных споров.

По мнению Карпунцова, первоочередным является вопрос изменения системы правосудия, а также статуса прокуратуры.

«Сейчас реальным выглядит только вопрос децентрализации, в том числе, и касательно того, чтобы деньги были отданы на места, чтобы депутаты местных органов власти влияли на использование этих средств. У меня нет сомнений, что этот вариант может быть поддержан», – говорит Деревянко.

«Децентрализация – это единственный вопрос, который имеет понимание в обществе. По остальным вопросам, на самом деле, изменения в конституцию – это референдум. Это наиболее легитимнейший способ», – подчеркивает Руслан Кошулинский.

«Есть два варианта: – делится с «Сегодня» нардеп Павел Розенко («УДАР»). – Согласовать

те моменты, которые были проговорены ранее, в том числе очень быстро провести реформу местного самоуправления. С другой стороны – нужно время для того чтобы действительно внести системные изменения».

Что же касается сроков принятия новой Конституции, то, по словам депутатов, это уж точно не вопрос первых месяцев работы Рады. Могут дотянуть в итоге и до плановых местных выборов осенью 2015 года, замечает Кошулинский. По мнению Терехина, с новым основным законом украинцы смогут жить не раньше 2016 года.

В свою очередь, опрошенные «Сегодня» эксперты уверены: изменения, предложенные Петром Порошенко, были весьма декоративными. «Были предложения внести изменения в Конституцию по поводу местного самоуправления и отправили их в Венецианскую комиссию, она их в целом одобрила. Но эти изменения являлись декоративными и существенно ничего не меняли. Ведь предусматривалось право для президента назначать своих представителей на местах с небольшими полномочиями, а местные советы могли бы избирать свои исполкомы, имеющие главную власть. Это принципиально ничего бы не изменило в системе полномочий», – говорит политолог Александр Палий.

«Если менять Конституцию, то в нее нужно вносить действительно много важных изменений, которые, например, позволят чаще проводить выборы, удешевив избирательные кампании. Партии, прошедшие в парламент, не предлагали еще никаких изменений – им было не до того, потому что они в выборах участвовали. Нам сейчас нужны фундаментальные изменения, не усиливая власть то ли президента, то ли парламента, а то, что изменит базовые основы работы государственных органов к лучшему», – резюмирует он.

«Любая Конституция должна ответить на вопрос устройства государства, распределения властных полномочий – кто за что отвечает и каковы полномочия у президента, парламента, кто формирует правительство, а также определить вопрос взаимодействия между

государством и обществом. Но пока что мы не знаем, в каком вопросе двигаются наши законодатели, формируя изменения. Однако изменения в Конституцию нужны, потому что по событиям на Донбассе мы видим, что Конституция уже не является объединяющим

фактором и фактором стабилизации. Нужна новая Конституция, которая устроит всех», – согласен Кость Бондаренко (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/kakoy-mozhet-byt-novaya-konstituciya-ukrainy-i-kogda-ee-smozhet-prinyat-rada-568518.html>). – 2014. – 12.11).

## К. Пешко, Главком: Порошенко скрывал новую Конституцию. Выводы Венецианской комиссии (ДОКУМЕНТ)

**В**енецианская комиссия одобрила проект изменений в Конституцию Украины, который был предложен президентом Порошенко еще в июне. Об этом, что интересно, украинские власти сообщили только на следующий день после выборов, хотя вердикт был вынесен комиссией давно – еще на пленарном заседании 10-11 октября в Риме. Документ, усиливающий роль президента в треугольнике «парламент – правительство – президент» мог бы добавить «перца» в предвыборную риторику и повлиять и на без того неожиданные результаты. Потому команда президента «придержала» сообщение до более выгодного момента.

Внести изменения в Конституцию П. Порошенко предложил, зарегистрировав 26 июня соответствующий законопроект. Но документ в распоряжении «Главкома» появился раньше – незадолго до его регистрации руководителям парламентских фракций были розданы предложенные изменения подготовленные командой нового президента. Проект, собственно, так и не был поставлен на голосование. Это обязанность будет вменена уже новому созыву.

В числе ряда, по сути, технических правок, были и ключевые новшества, связанные, прежде всего, с перераспределением ролей в управлении государством.

В пояснительной записке к документу говорилось, что одной из целей изменений является усовершенствование конституционно-правового статуса высших органов власти соответственно основам функционирования государства с парламентско-президентской формой правления. Однако даже при

поверхностном анализе документа в глаза бросалось усиление полномочий президента.

Согласно нововведениям, гарант не будет обязан согласовывать с Верховной Радой увольнение главы СБУ, главы Нацбанка и Генпрокурора. Из ведения парламента выводится также назначение и отставка глав таких ведомств как Антимонопольный комитет, Госкомитет телевидения и радиовещания и Фонд госимущества. Появляется новый орган – Государственное бюро расследований. Но для назначения его главы президенту уже будет требоваться согласие парламента.

Если в действующей Конституции министр обороны и глава МИДа назначаются Радой по представлению президента, то планируется, что представлять их в будущем будет премьер по согласованию с президентом.

Есть изменения и в назначении одной из ключевых персон в системе власти – Генпрокурора. Сейчас он назначается и увольняется президентом по согласию ВР, будет – назначаться парламентом по представлению гаранта. В состав СНБО предлагается дополнительно включить главу Службы внешней разведки.

Основания для роспуска парламента, согласно представленным Порошенко изменениям, остаются практически те же, что и сейчас, но депутатам станет раздольнее – невхождение депутата во фракцию партии, от которой он был выбран, или выход из нее ничем ему не грозит. То есть потенциальным «тушкам» по новой Конституции бояться будет нечего.

Большие изменения претерпел раздел о местном самоуправлении, что логично, учитывая



риторику нового президента о расширении прав регионов. Областные госадминистрации ликвидируются, а вместо них во всех областях, а также в Киеве и, как предполагалось, в Севастополе будут работать представители президента. Области переименованы в «регионы», а систему административно-территориального устройства составляют регионы, районы и громады. Исполнительную власть в районах осуществляют исполкомы райсоветов. При этом решения органов местного самоуправления по мотивам их соответствия Конституции останавливаются президентом, а решения, которые конфликтуют с законом – представителями президента с обращением в суд. Президент имеет право досрочно разгонять органы местного самоуправления, руководствуясь решениями судов.

Официальное мнение Венецианской комиссии из 12 страниц, с полной версией которого можно ознакомиться по ссылке: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29037-e>, начинается с позитивных отзывов предложенного президентом законопроекта.

«В определенных сферах предложенные конституционные изменения учитывают предыдущие рекомендации Венецианской комиссии», – считают ее эксперты. В частности, они поприветствовали отмену императивного мандата для народных депутатов, а также норму лишения Генпрокуратуры функции общего надзора. Не вызвало возражений, как таковых, и право президента распускать Верховную Раду в случае неформирования коалиции парламентских фракций в 30-дневный срок. Правда, в комиссии в очередной раз выразили сомнение по поводу необходимости в принципе формализации понятия «парламентская коалиция».

Отдельно уделено внимание децентрализации власти. «Принцип субсидиарности соблюден», – отмечается в документе Венецианской комиссии. «Новые понятия, такие как «реальная власть местных органов власти» и «устойчивое развитие административно-территориальных единиц», предложенные в законопроекте, являются разумной основой

для проведения децентрализации власти в Украине, мы приветствуем это», – пишут эксперты Венецианской комиссии. Позитивной они называют и инициативу, направленную на то, что право распоряжения средствами (госбюджет и налоги) остается за местной общиной. «Реформа может помочь создать современное местное самоуправление, которое будет соответствовать принципам Европейской хартии по местному самоуправлению», – приходит к выводу комиссия.

Иногда проскакивают небольшие замечания технического плана.

Есть критика по поводу отсутствия норм в отношении реформы судебной системы, которую, кстати, сам Петр Порошенко на своей пресс-конференции называл ключевой.

Венецианская комиссия соглашается с тем фактом, что проект, по сути, предлагает передать часть полномочий от парламента к президенту и по поводу увеличения президентской власти не возражает. Недовольны в комиссии только некоторыми моментами такого «перекаса».

Так, эксперты критично отозвались, например, об инициативе закрепить за президентом право увольнять Генпрокурора, глав СБУ и Госбюро расследований без согласия парламента. В комиссии считают, что зависимость Генпрокурора должна быть равноудалена от всех политических органов, его увольнение не может быть чьей-то прерогативой – в противном случае, подрывается независимость прокуратуры. «Должен быть сохранен принцип назначения и увольнения Генпрокурора президентом совместно с Верховной Радой», – отметили эксперты. Комиссия также считает, что парламента необходимо лишить возможности вынесения вотума недоверия генпрокурору.

Также не удовлетворены члены комиссии остались атмосферой «секретности» подготовки изменений в Конституцию и раскритиковали действия президента из-за отсутствия консультаций с обществом. «С гражданским обществом не консультировались, его не информировали о подготовке данного документа», – отмечают эксперты. По их мнению, сложность ситуации



в Украине и насущная необходимость провести срочную политреформу не могут использоваться как оправдание для упрощенной процедуры. «Венецианская комиссия хочет снова повторить, что для того, чтобы конституционная реформа была успешной, ее необходимо готовить с привлечением разных сил, и, особенно важно – с проведением широкого обсуждения», – резюмировали в Венецианской комиссии.

#### **Выводы Венецианской комиссии:**

– Рассматриваемый проект конституционных изменений учитывает в некотором отношении предыдущие рекомендации Венецианской комиссии; предполагаемая отмена императивного мандата и общих надзорных полномочий прокуратуры долгожданна и приветствуется. Отмена надзорных полномочий прокуратуры является чрезвычайно важным шагом вперед, окончательно соответствующим обязательствам, принятым Украиной при вступлении в Совет Европы.

– Предполагаемое движение в сторону децентрализации также заслуживает похвалы. Территориальное устройство Украины больше не будет базироваться на «комбинации централизации и децентрализации», как это происходит сейчас, а только на «децентрализации в осуществлении государственной власти». Областные и районные советы будут самостоятельно избирать свои органы исполнительной власти, которые будет возглавлять их председатель и которые будут подотчетны им. Государственные администрации на областном и районном уровне будут упразднены. Благодаря новому определению «община», территория Украины должна быть полностью разделена на (территориальные) общины. Соответствующим образом устанавливается принцип субсидиарности. Это позитивные элементы, и они должны приветствоваться. Реформа может сделать возможным создание современного муниципального управления в соответствии с принципами и духом Европейской хартии местного самоуправления. Некоторые изменения и усовершенствования, тем не менее, необходимы.

– Проект конституционных изменений приведет к смещению власти от парламента к президенту. В компетенцию последнего попадет назначение и увольнение некоторых ключевых высоких государственных лиц без участия каких-либо других государственных органов. К сожалению, Конституция не устанавливает основания для отставки, и не отсылает к закону по этому поводу (это верно и в отношении судей Конституционного суда). Президент будет назначать представителей в регионах и районах с задачей контроля местных органов власти и координации государственной администрации. Потому, в целом, полномочия президента значительно усиливаются.

– Проект поправок обходит судебную власть. Украинские власти объяснили, что президент был лишен возможности внести правки в положения о судебной власти, потому что набор предполагаемых поправок к этим положениям уже находится на рассмотрении в Верховной Раде. Первый набор поправок был отклонен, так что снова можно вернуться к этой сфере. Венецианская комиссия неоднократно призывала украинские власти внести поправки в Конституционные положения о судебной власти. Комиссия также поддержала поправки, которые были отклонены Верховной Радой, и сожалеет о том, что эта долгожданная и крайне актуальная реформа все еще не проведена. Комиссия вновь настоятельно призывает украинские власти перейти стремительно к реформе судебной системы в соответствии с действующими стандартами независимости.

– Согласно информации Венецианской комиссии, украинское гражданское общество не было ни проинформировано по поводу рассматриваемых поправок, не проведены консультации с ним. Если исключительные обстоятельства, сложившиеся в Украине сегодня, считаются оправданием для очень быстрой подготовки поправок, Венецианская комиссия хотела бы снова заявить, что для того, чтобы добиться успеха в конституционной реформе, очень важно, чтобы она готовилась всесторонне, а именно путем широких

публичних консультацій. По тому проект розглядаємих поправок треба представити на громадське обговорення в ході наступної процедури і до їх остаточного прийняття.

– Необхідність конституційної реформи в Україні очевидна і безсумнівна. Конституція, однак, – це не тільки тимчасовий політичний акт: це правова основа держави. Поправки до Конституції повинні бути стійкими, а Конституція повинна бути стабільною в межах довготривалої перспективи.

– Венеційська комісія була проінформована про те, що президент України намірені переглянути проект конституційних поправок, спираючись не тільки на принципи і стандарти Ради Європи в області конституційного розвитку, але і на широкий політичний і громадський консенсус. Венеційська комісія вітає це намірення; сподівається, що попереднє рішення допоможе президенту України, і готова продовжити співпрацю в цьому напрямку (*Головком* (<http://glavcom.ua/articles/23668.html>). – 2014. – 29.10).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

**Українська влада сильно запоздає з проведенням багатьох реформ, заявив голова делегації ПАСЕ**

Україні потрібна реформа Конституції і влади. Об цьому повідомив в ході пресконференції по результатам парламентських виборів голова делегації ПАСЕ Крістофер Чоп, передає УНН.

«Верховна Рада тепер повинна прийняти цей новий мандат... і працювати швидко для прийняття реформ, багато з яких уже сильно запоздають. ПАСЕ і Венеційська комісія готові допомогти в цій важкій і терміновій роботі», – заявив Чоп (*Сьогодні* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/ukraine-neobhodima-reforma-konstitucii-i-vlasti-pase-564316.html>). – 2014. – 27.10).

\*\*\*

Новий парламент повинен повернути Верховному Суду України повноваження вищої судової інстанції і в частині повноважень розглядати касаційні скарги. Об цьому 13 жовтня на виїзному засіданні уряду в Верховному Суді заявив прем'єр-міністр А. Яценюк, передає кореспондент НБН.

«Верховний суд України є найвищою судовою інстанцією, тому по нашому переконанню, новий парламент

України повинен повернути Верховному Суду всі повноваження вищої судової інстанції і всі повноваження розгляду касаційних скарг саме Верховним судом України», – сказав А. Яценюк.

По його думці, таке рішення було б справедливим, чесним і конституційним.

«Так сталося, що в процесі ряду реформ, які проходили в Україні за останнє десятиліття, не дочитали те, хто проводив судові реформи, основною ключовою тезисом, який сказаний в Конституції: Верховний Суд України є найвищою судовою інстанцією. По нашому переконанню, новий парламент повинен повернути Верховному Суду всі повноваження вищої судової інстанції і всі повноваження по розгляду касаційних справ саме Верховним Судом України», – сказав А. Яценюк.

В свою чергу голова Верховного Суду Я. Романюк вважає, що Україні потрібно ґрунтовно реформувати свою судову систему.

«Наша судова система потребує реформування, в ґрунтовному реформуванні. Зміни повинні бути не косметичними, а фундаментальними», – заявив він.

Я. Романюк відзначив, що зараз судова система в Україні неефективна і виступає

за возвращение этому суду полномочий высшей судебной инстанции, а также инициирует предоставление судьям права участвовать в разработке законодательных актов (*Независимое бюро новостей* (<http://nbnews.com.ua/ru/news/134106/>). – 2014. – 14.10).

\*\*\*

**Вице-премьер В. Гройсман заявил, что новый парламент должен до конца года принять законы для децентрализации власти.**

Верховная Рада нового созыва для начала децентрализации власти с 1 января следующего года должна уже в этом году принять все необходимые законы и изменения Конституции государства. Об этом заявил вице-премьер В. Гройсман.

По словам В. Гройсмана, 1 января следующего года в стране должна стартовать децентрализация власти. Поэтому депутаты нового парламента «максимум в ноябре нынешнего года» обязаны принять законы, которые касаются реформирования системы власти, а также внести изменения в украинскую Конституцию.

В. Гройсман заявил, что в случае децентрализации власти с 1 января предстоящего года в октябре 2015-го г. можно провести местные выборы, когда почва для децентрализации уже будет подготовлена, чтобы заработала новая система госуправления.

Вице-премьер сообщил, что практически подготовлены законы о госадминистрациях, регистрации административно-территориальных единиц, административно-территориальном устройстве, а также о территориальном самоопределении граждан.

Кроме того, провели скрининг законов о здравоохранении и об образовании, чтобы разработать механизм передачи некоторых полномочий в этих отраслях общинам. По словам вице-преьера, уже фактически подготовлена реформа ЖКХ. Согласно разработанным двум законопроектам, по словам В. Гройсмана, полностью уничтожается монополия ЖЭКов и формируются основы рынка услуг и ОСМД

(*Телеграф* (<http://telegraf.com.ua/ukraina/politika/1532471-groysman-novaya-vr-uzhe-v-noyabre-dolzha-reformirovat-sistemu-vlasti.html>). – 2014. – 15.10).

\*\*\*

**Закон «Про очищення влади» справедливий і підстав для його скасування з боку Конституційного Суду немає.** Таку думку під час брифінгу висловив міністр юстиції П. Петренко, передає кореспондент УНН.

«Я маю надію, що Конституційний Суд врахує досвід країн східної Європи, які достойно пройшли процеси люстрації і я переконаний, що цей закон виважений, прописаний справедливо. Підстав для його скасування немає, на мою думку як юриста», – зазначив міністр.

Нагадаємо, 9 жовтня 2014 р. Президент України П. Порошенко підписав закон «Про очищення влади». Верховна Рада прийняла цей закон 16 вересня 2014 р. Голова Верховної Ради О. Турчинов підписав його 25 вересня.

15 жовтня, в газеті «Голос України» опубліковано закон «Про очищення влади». Документ набирає чинності на наступний день після його опублікування.

Передбачається, що під дію закону потрапить до мільйона чиновників (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1396019-pidstav-dlya-sudovogo-skasuvannya-lyustratsiyogo-zakonu-nemaye-p-petrenko>). – 2014. – 15.10).

\*\*\*

**Уповноважений Верховної Ради з прав людини В. Лутковська вважає, що норми закону «Про очищення влади» потенційно загрожують порушенням прав людини.**

«Я вважаю, що у цьому законі закладено величезну кількість потенційних порушень прав людини», – заявила вона у коментарі агенції «Українські новини».

Омбудсмен допускає, що після набрання чинності законом і після вивчення його норм вона звернеться до Конституційного Суду з проханням перевірити конституційність документу.

В. Лутковська також заявила, що підтримує люстрацію, але тільки за чітко визначеними критеріями і без колективної відповідальності.

При цьому вона вважає, що сама не підпадає під люстраційну перевірку, оскільки омбудсмена не призначають, а обирають (*BBC Україна* ([http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news\\_in\\_brief/2014/10/141010\\_rl\\_lutkovska\\_law](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news_in_brief/2014/10/141010_rl_lutkovska_law)). – 2014. – 10.10).

\*\*\*

**У рамках Всеукраїнського тижня правових знань «Подолання корупції в судовій системі» у Міністерстві юстиції відбулося обговорення проекту нової редакції Закону «Про судоустрій і статус суддів» та змін до низки законів, який може стати основою для проведення судової реформи в Україні.** Законопроект напрацьовано спільно Міністерством юстиції із громадською ініціативою «Реанімаційний пакет реформ».

Відкриваючи дискусію, заступник міністра юстиції І. Алексєєв наголосив на нагальності та пріоритетності судової реформи. «Вона є важливою і в контексті зобов'язань України згідно з ратифікованою нещодавно Угоди про Асоціацією між Україною і ЄС», – наголосив заступник міністра. Законопроект враховує 40 рекомендацій, які є європейськими стандартами у сфері юстиції.

Основні ідеї законопроекту представив Р. Куйбіда. Головними інструментами утвердження нової якості судді повинні стати: прозорий конкурсний добір на всі суддівські посади; справедливі механізми відповідальності; реальне суддівське самоврядування; громадський контроль за судовою системою і судочинством.

Для гарантування доступності правосуддя проект передбачає механізм, який не даватиме суду можливості повернути заяву через непідсудність чи неналежність до юрисдикції суду – суд, який отримав заяву, повинен буде сам передати її за належністю. Посилюються принципи гласності та відкритості судового процесу: щоби вести відеозапис судового засідання особа не повинна буде отримувати дозвіл у суду. Передбачено запровадження

електронного правосуддя, зокрема через створення можливостей для комунікації між судом та користувачами послуг судової системи за допомогою інформаційних технологій. Спрощується система судів, зокрема через відмову від вертикалі господарських судів.

Водночас Р. Куйбіда наголосив: «Судова реформа не може обмежитися лише прийняттям цього закону, а потрібно змінювати і Конституцію. Але цей процес тривалий. Зволікати ж з проведенням судової реформи не можна».

В обговоренні взяли участь судді вищих судових органів, представники Ради суддів України, Голова Державної судової адміністрації, адвокати. Позицію Реанімаційного пакету реформ, крім Р. Куйбіди, представили Е. Шишкіна і Т. Шепель.

Учасники обговорення підтримали основні положення законопроекту.

Водночас заперечення, зокрема з боку суддів Вищого господарського суду, викликала ідея ліквідації апеляційних господарських судів і Вищого господарського суду. Але ідею спрощення судової системи підтримав представник Верховного Суду.

За словами Голови Державної судової адміністрації З. Холоднюка, потребують більш ретельного опрацювання положення законопроекту щодо фінансового забезпечення судів. Він не підтримав положення законопроекту, за яким кожен суд стає головним розпорядником бюджетних коштів.

Результати обговорення показали, що законопроект містить багато прогресивних положень щодо реформування системи судівництва в Україні. Деякі норми законопроекту буде вдосконалено (*ЦППР 9* <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1762-u-miniusti-predstavleno-zakonoproekt-shchodo-kompleksnoi-sudovoi-reformy.html>). – 2014. – 3.10).

\*\*\*

**Народний депутат України Н. Шуфрич вважає, що чимало норм закону про люстрацію буде відмінено після того, як Конституційний Суд України дасть йому**



**фахову оцінку. Про це він сказав в ефірі телеканалу «Україна», повідомляє УНН.**

Нардеп зазначив, що всі ті, у кого є підстави боятися люстрації, вже давно виїхали із країни.

«А під роздачу потраплять фахівці, які присвятили себе ситемі державаного управління і є спнеціалістами високго класу. От наприклад, у ДСНС є фахівець з питань Чорнобиля, і він зараз через цей закон має бути звільнений. А кращого спеціаліста знайти важко», – зазначив нардеп.

Н. Шуфрич підкреслив, що від закону про люстрацію постраждають «сотні тисяч чиновників, які з дня у день забезпечують систему державного управління».

Він упевнений, що цьому документу має дати свою правову оцінку КСУ.

«Ми будемо наполягати на тому, щоб оцінку цьому закону дав Коституційний суд. І побачите, що дуже багато норм цього закону буде відмінено і багато людей буде відновлено на своєму робочому місці», – зазначив нардеп (*УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1396636-n-shufrich-upevneniy-scho-zakon-pro-lyustratsiyu-bude-zmineniy-pislya-otsinki-ksu>). – 2014. – 16.10*).

\*\*\*

**«Через закон про люстрацію тисячі людей, які гідно виконували свою роботу, можуть опинитися на вулиці. Під дію закону потрапляють ті, хто до політики ніколи не мали жодного відношення. Це люди, які просто займалися професійною діяльністю протягом багатьох років. Я впевнений: якщо цей закон реалізувати в цілому в його нинішньому вигляді, то Україна опиниться в хаосі», – заявив Хорошковський. За його словами, цей закон порушує як мінімум 10 статей Конституції. «Хто буде люструвати тих, хто сьогодні закликає до люстрації? Є приводи їх люструвати? Так, є. Збереглися корупційні схеми? Так, збереглися. Чи ми не знаємо, що правоохоронці іноді перегинають палицю? Так, знаємо. Саме ці факти викликають соціальну напругу сьогодні. Коли ми говоримо про люстрацію людей, які не мали ніякого відношення до політики, це означає, що цей закон порушує права цих**

людей і як мінімум 10 статей Конституції «, – вважає Хорошковський. Політик зазначив, що при перевірці цього закону на відповідність міжнародним стандартам права стане очевидно, що він недопрацьований. «Якщо цей закон потрапить до Венеціанської комісії або навіть Конституційний Суд, у нього немає жодних шансів на виживання. І насправді ті, хто хотіли очищення влади, своєю поспіхом створили чимало проблем», – підкреслив політик (*УРА-Інформ (<http://ura-inform.com/uk/politics/2014/10/16/khoroshkovskij-iz-zakona-o-ljustratsii-tysjachi-ljudej-kotorye-dostojno>). – 2014. – 16.10*).

\*\*\*

**У реализации закона о люстрации на Украине будет множество последствий и все негативные, уверен бывший первый замглавы администрации президента Украины А. Портнов.**

В общих чертах «чистки» в госаппарате приведут к развалу системы государственного управления, рассказал он в своем интервью газете «Вести». По мнению А. Портнова, люстрация лишит работы тысячи профессионально мыслящих людей, которые в своей жизни успели что-то создать.

«Это умные и образованные лидеры мнений, которые никому не простят бездарного и несправедливого отношения к себе. В их семьях также, как правило, есть еще несколько человек с высшим образованием. Иными словами, огромные массы высокообразованных людей, которые были ядром бюрократической системы государства, окажутся на улице. Часть этих людей станет угрозой политической системе. Именно эти люди будут основой для массового недовольства», – уверен он.

Портнов уверен, что после внеочередных парламентских выборов нынешний политический режим Украины сформирует новое парламентское большинство, в которое войдут все члены партии Майдана, в связи с чем президент и парламент возьмут на себя полную ответственность за ситуацию в стране. А при ухудшающейся социально-экономической ситуации, при завышенных ожиданиях людей



и при наличии вооруженных группировок все это неизбежно приведет к массовым недовольствам государственной политикой, считает экс-чиновник.

Выход из сложившейся ситуации на Украине бывшему первому замглавы АП представляется в трех вариантах.

«Во-первых, люди могут заставить парламент принимать законы, как это было в феврале, просто под угрозой катания в мусорных баках и других новых технологий. Во-вторых, при резком ухудшении социально-экономической ситуации люди могут пойти на избрание параллельных органов власти, например, избрать «народного президента» и «народный парламент». Я подтверждаю: это все неконституционно, но Конституция на Украине давно не в тренде. Но есть и третий путь, который мне видится более правильным, так как он не революционный, а полностью соответствует Конституции и законам Украины. Речь идет о возможном всеукраинском референдуме по народной инициативе», – отметил А. Портнов.

По его мнению, закон о референдуме предусматривает утверждение Конституции и законов без парламента, непосредственно на референдуме по народной инициативе. Для этого необходимо собрать три миллиона подписей. Он не исключает, что обязательно возникнут проблемы с регистрацией инициативных групп в ЦИК, однако уверен, что при давлении людей этот механизм станет реальной возможностью быстро и без парламента принять необходимые законы на референдуме. Речь может идти об отмене закона о люстрации, о новой Конституции, а также о реформах судебной системы и правоохранительных органов.

Хотя люстрация на первых этапах и популярна у некоторой части общества, но как только люди ощутят на себе ее пагубные последствия, когда закон развалит систему государственного управления, настроения сильно изменятся, уверен Портнов.

«И люди, которые стояли на Майдане, а сейчас воюют на юго-востоке, первыми будут поддерживать подобный референдум. Я даю вам этот прогноз как человек, имеющий опыт в политике. И впоследствии

я буду ссылаться на это интервью, когда прогноз подтвердится», – заявил бывший первый замглавы АП (*РИА Новости* <http://ria.ru/world/20141014/1028199582.html#ixzz3GQZ0KCQ3>). – 2014. – 14.10).

\*\*\*

**В эфире Телеканала новостей «24» эксперт «Реанимационного пакета реформ» из партии «Объединение “Самопоміч”» О. Сырод проанализировала ряд принятых Верховной Радой законов, в том числе закон «Об особом статусе...» отдельных районов Донбасса.**

Эксперт считает, что закон об особом статусе Донбасса является неоднозначным.

«Этот закон не соответствует Конституции Украины, и для того, чтобы он начал действовать, нужны изменения в Конституцию. Например, там говорится о таком понятии, как «особый порядок осуществления местного самоуправления». Ни украинская Конституция, ни законодательство не знают такого понятия. То же самое касается выборов «особого порядка». Непонятно, кто будет избираться и на основе какого законодательства», – говорит О. Сырод (*Телеканал новини «24»* ([http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?zakon\\_ob\\_osobom\\_statuse\\_donbassa\\_ne\\_sootvetstvuet\\_konstitutsii\\_ekspert&objectId=496540&lang=ru](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?zakon_ob_osobom_statuse_donbassa_ne_sootvetstvuet_konstitutsii_ekspert&objectId=496540&lang=ru)). – 2014. – 14.10).

\*\*\*

**Лидер партии «Центр» В. Рабинович, занимающий одну из верхних строк в списке «Оппозиционного блока», считает что главная задача, которую должен решить новый парламент, – это изменения в Конституцию.** По его словам он представляет, каким станет состав ВР и то, что он должен решить – это создание новых правил игры. Как представляет себе В. Рабинович, должна быть создана конституционная ассамблея и выработана новая Конституция, одной из установок которой, будет запрет на изменение каждым следующим президентом или парламентом. После этого Верховная Рада должна распуститься. Это будет переходной момент, который не сможет кардинально

изменить страну. Но то, что должен будет сделать этот парламент – это обеспечить при решении глобальных вопросов жизнедеятельности всей страны равное представительство всех регионов. На решение всех задач новому составу ВР понадобится один год (*Биржевой лудер* (<http://www.profi-forex.org/novosti-mira/novosti-sng/ukraine/entry1008232070.html>). – 2014. – 24.10).

\*\*\*

**9 октября 2014 г. в Киеве состоялся круглый стол «Защита прав и свобод граждан и обеспечение конституционности в Украине, их реальное состояние и перспективы в контексте формирования нового высшего законодательного органа страны», организованный Общественным движением «Украинский выбор».** В работе мероприятия участвовали представители различных общественных организаций Украины, правоведы, журналисты. Участники обсудили внутригосударственную и международную деятельность Украины, соблюдение конституционности и защиты прав и свобод украинских граждан. Координатор работы с общественными объединениями Движения «Украинский выбор» В. Блидар в своем выступлении дал короткую оценку политическому и экономическому положению в Украине. Он отметил, что сегодня в стране сложилась ситуация, когда правоохранительные органы действуют под идеологическим контролем майдана. «У нас идет массированное наступление не только на экономические, политические, гражданские, но и на социальные права по всем направлениям», – заявил В. Блидар. Заместитель председателя Общественного движения «Украинский выбор» В. Нимченко отметил: «На сегодняшний день Конституция Украины нуждается в защите, потому что ее отдельные нормы приобрели диагноз «мертворожденных» – они не действуют. У нас диктатура правового нигилизма и насилия, поэтому игнорируются и Конституция, и законодательные нормы, регулирующие общественные отношения». По мнению В. Нимченко, люди должны объединиться, и только таким образом

голос Украинского народа будет услышан. Л. Поречкина, руководитель ВОО «Всеукраинское объединение лидеров территориальных общин», в свою очередь, отметила, что конституционные права и свободы украинцев сегодня абсолютно не соблюдаются. Более того, Конституция Украина стала достоянием политиков, которые рассматривают и принимают те изменения в Основной закон, которые выгодны исключительно им. «Единственным источником власти в Украине является народ. Право изменять Конституцию принадлежит исключительно народу Украины. Народ, Конституция и референдум абсолютно нераздельны», – заявила Л. Поречкина, поддержав инициативу «Украинского выбора». Руководитель программы «Борьба с коррупцией» Общественного движения «Украинский выбор» И. Кириченко отметил, что недавно принятые Верховной Радой антикоррупционные законы не принесут желаемого результата, так как в них не заложен действенный механизм контроля общественности за деятельностью коррупционеров. По мнению И. Кириченко, необходимо создать Комиссию добропорядочности, в которую должны войти представители общественности. Руководитель Всеукраинского общественно-политического объединения «Украинский форум» Г. Крючков в своем выступлении отметил, что главной проблемой нынешней украинской власти является беззаконие и произвол. «Существо проблемы состоит в том, какая власть и как она относится к народу. Сегодня пришли к власти люди, которые выражают интересы самых коррупционных кругов монополистического капитала, ориентированного на Запад», – заключил Георгий Крючков (*УРА-Информ* (<http://ura-inform.com/ru/politics/2014/10/10/ukrainskij-vybor-provel-kruglyj-stol-zaschita-prav-i-svobod-grazhdan-i>). – 2014. – 10.10).

\*\*\*

**Представник «Народного фронту» В. Сюмар не виключає, що конституційна реформа в Україні на даному етапі може обмежитися лише питанням децентралізації влади.**

«Я думаю, що конституційна реформа, окрім питання децентралізації, стосовно якого

є повна згода і є повний консенсус, може і не статися. Це питання поки відкрите для дискусії», – сказала вона в ексклюзивному інтерв'ю агентству «Інтерфакс-Україна».

В. Сюмар також зазначила, що основна проблема полягає в тому, що Конституцію не виконують.

Тому що всі боролися за повноваження. І в цьому ключі знову виникає питання Конституції у зв'язку з тим, що президент, очевидно, хоче мати більше повноважень. Саме тому він вже вносив одразу після виборів ініціативи, вони були провалені, але очевидно, що тепер, маючи велику фракцію, Петро Порошенко знову це буде намагатися зробити. І тут от питання: яку модель буде вибирати для себе Україна, – пояснила свою думку кандидат в народні депутати.

Разом з тим політик нагадала, що під час Майдану зі сцени неодноразово озвучувалась ідея переходу до парламентської республіки, щоб «ні в кого з президентів не було диктаторських повноважень».

«На моє глибоке переконання, Україна – це країна парламентського договору. Це занадто різна країна, і тут політики повинні домовлятися», – додала Сюмар (*Телеканал новини «24»* ([http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?konstitutsiyu\\_reformu\\_mozhut\\_vidklasti\\_\\_narodniy\\_front&objectId=507369](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?konstitutsiyu_reformu_mozhut_vidklasti__narodniy_front&objectId=507369))). – 2014. – 10.11).

\*\*\*

**«Батьківщина» пропонує ліквідувати Конституційний Суд. Повноваження КСУ хочуть передати Верховному Суду.**

Лідер фракції «Батьківщина» С. Соболев вважає, що Конституційний Суд України повинен бути ліквідований, а його повноваження передані Верховному Суду.

«Я являюсь сторонником того, що Конституційний Суд як такої, який абсолютно себе дискредитував. Його повноваження повинні бути передані Верховному Суду – як це є в цілому ряду країн. В рамках цього ми повинні укріплювати Верховний Суд. І це моя позиція. Я буду її

отстаювати. Більше того, це конституційна норма, і її можна тільки в Конституції змінювати. І я вважаю це дуже важливим моментом», – сказав політик в коментарі до кореспонденту *Сьогодні.ua*.

Соболев впевнений, що після передачі повноважень Конституційному Суду залишатися не повинен.

«Моя позиція в тому, що це не потрібна інституція, і його повноваження можна передати Верховному Суду. Укріпив його і кадровий і інституційний склад», – додав він.

Нагадаємо, раніше з такою ініціативою виступив прем'єр-міністр Арсеній Яценюк (*Сьогодні* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/batkivshchina-predlagaet-likvidirovat-konstitucionnyy-sud-571197.html>)). – 2014. – 21.11).

\*\*\*

**«Батьківщина» виступає за негайну скасування неприкосновенності вищих посадових осіб і за закріплення відповідальності депутатів за порушення регламенту і Конституції.** Об цьому в час прес-конференції сказала лідерка партії Юлія Тимошенко, передає кореспондент *ПрессОрг* <http://pressorg24.com>.

Ю.Тимошенко зазначила, що скасування неприкосновенності вищих посадових осіб вимагає внесення змін до Конституції України, і повідомила, що «Батьківщина» надіслала розроблені зміни до Конституції всім фракціям парламенту і народним депутатам.

Вона також повідомила, що «Батьківщина» вносить в Раду законопроект про внесення змін до регламенту роботи парламенту про відповідальність депутатів за пропуск сесійного засідання або засідання парламентського комітету без поважливих причин (*ПрессОрг 24* (<http://pressorg24.com/news?id=104207>)). – 2014. – 26.11).

\*\*\*

**За думкою радника Президента Ніколая Томенко, збереження Конституції України і діючим**

законодательстве термина «народный депутат Украины» выглядит, скорее, политическим рудиментом или очевидным несоответствием (в частности, если брать во внимание избирательную систему, характер избирательной кампании, явку на выборах и «особую» деятельность Верховной Рады). Об этом ПрессОрг <http://pressorg24.com> сообщили в пресс-службе нардепа.

«Понятно, что корни этого срока ведут к так называемому народовластию времен Советской Украины. Однако последние события в Украине показали не только несоответствие, а порой даже дикость и цинизм этого срока, когда «народные депутаты» поддерживали оккупацию Крыма или агрессию России на Востоке Украины. Вспомним отказ признавать террористическими организациями «ДНР» или «ЛНР», или обращение в польский Сейм с просьбой признать Волынскую трагедию геноцидом польского населения и осудить «преступные деяния украинских националистов». И таких примеров более чем достаточно», – отметил Томенко.

Поэтому, по его убеждению, теперь, когда будут вноситься изменения в Конституцию, кроме таких уже очевидных вещей, как уменьшение количества депутатов ВР до 300, открытие партийных списков и т.д., надо делать еще один шаг к превращению Верховной Рады в парламент – ввести адекватную терминологию: вместо «народного депутата» закрепить название депутата Верховной Рады или члена парламента (*ПрессОрг 24* (<http://pressorg24.com/news?id=104065>). – 2014. – 26.11).

\*\*\*

**Народный депутат, член фракции Партии Регионов Ирина Бережная призывает украинские власти немедленно вернуться к вопросу изменения Конституции с целью переустройства Украины в федеративное государство.** «Это должен быть политический вопрос номер один для будущей коалиции и правительства, ведь уже всем очевидно, что другого способа решить вопрос востока страны не существует», – заявила Ирина Бережная.

Депутат также отметила, что действующее правительство, хоть и говорило о децентрализации, не сделало ни одного конкретного шага в этом направлении: «Вместо того, чтобы вести диалог с жителями восточных областей, услышать их требования о статусе русского языка, о перераспределении бюджета в пользу регионов, о самостоятельности в выборах руководства регионов, власти копают ров, ограждающих одних граждан Украины от других. Что это, если не разделение людей на сорта по признаку языка и инакомыслия», – обращается народный депутат к правительству.

Заместитель главы комитета по вопросам евроинтеграции также подчеркивает, что «в Европе уже в полный голос говорят о том, что Украину нужно федерализировать, что ситуации на востоке нужно искать политическое решение, а не забрасывать регион бомбами».

По мнению народного депутата, «в условиях фактической экономической изоляции региона, когда люди не имеют доступа к еде, медицине, нужно срочно начинать переговоры. Я уже говорила, что лично вела бы их хоть с Богом, хоть с дьяволом, но спасала бы человеческие жизни. Медлить в данном случае – это соучастие в геноциде, то есть, очень конкретное преступление», – заявила Ирина Бережная (*E-NEWS.COM.UA* (<http://e-news.com.ua/show/355837.html>). – 2014. – 26.11).

\*\*\*

**Иностранцев нельзя назначать на должности в Кабинет Министров Украины, это нарушение Конституции, считает народный депутат от ВО «Батьківщина» С. Власенко.** Об этом он рассказал в эфире канала «112».

«Иностранцы не могут быть в Кабмине. Абсолютно и категорически. Потому что это является нарушением государственного суверенитета Украины».

Что такое суверенитет – это возможность украинского государства самостоятельно решать вопросы внутренней и внешней политики.

Если у нас иностранец назначен министром, это означает, что политика в этой области



определяет не государство Украины, а какой-то иностранец.

Поэтому мне не известен ни один пример в мировой истории, где бы иностранцев назначали на государственные должности», – говорит С. Власенко.

«Приглашайте иностранцев в качестве консультантов»

«Приглашайте их в качестве консультантов, создавайте группы который будут делать мозговой шторм и предлагать реформы. Но назначать иностранцев на должности – это нарушение функционирования государства», – сообщил С. Власенко (*Новости Facenews* (<http://www.facenews.ua/news/2014/256729/>). – 2014. – 29.11).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

### І. Коліушко: Провести реальну децентралізацію, а не «лако-фарбове покриття»

**К**онституційна реформа – перший крок на шляху реформування України. Її завданням є створити умови для проведення інших реформ, усунути конфліктні моменти, які є у діючій Конституції щодо відносин між вищими органами державної влади – президентом, урядом і парламентом, та створити умови гарантії незалежності правосуддя.

Конституційна реформа відкриває ворота для всіх інших перетворень, що необхідні нашій країні, вважає І. Коліушко, експерт РПР, голова правління Центру політико-правових реформ.

«Ми не маємо часу робити та готувати її дуже довго. Особливо це актуально на прикладі потреби забезпечити децентралізацію в нашій країні. Якщо ми хочемо провести реальну децентралізацію, а не ... лако-фарбове покриття нанести, ми повинні провести адміністративно-територіальну реформу. Якщо ми хочемо провести адміністративно-територіальну реформу, то ми повинні це зробити до виборів місцевих органів влади, тобто місцевого самоврядування, які, згідно Конституції, мають відбутися наприкінці жовтня наступного року. Це вже надзвичайно стислий строк, але він залишається поки що можливий. Якщо орієнтуватися на це завдання, то це означає, що законопроект про внесення змін у Конституцію повинен бути внесений і проголосований Верховною

Радою перший раз на першій сесії Верховної Ради. Тобто грудень-січень», – вважає І. Коліушко.

Експерт радить на одному із перших засідань Верховної Ради створити Конституційну Комісію, половина складу якої повинна включати неполітичних учасників – експертів та науковців. Комісія у складі приблизно 15–20 осіб здатна за кілька тижнів узгодити із уже напрацьованих матеріалів законопроект, який можна подати у Раду.

Також експерт позитивно оцінює темп роботи робочих груп у Парламенті, який є прикладом унікальних підходів новообраних депутатів. Якщо цей темп продовжиться, то Україна буде здатна вирішити поточні задачі щодо реформ.

Окрім того, експерт застерігає щодо наявності у Парламенті сил, які будуть гальмувати реформи (*Громадський простір* (<http://www.civicua.org/news/view.html?q=2335637>). – 2014. – 14.11).

**М. Ставнийчук, экс-советник Президента Украины – руководитель Главного управления по вопросам конституционно-правовой модернизации Администрации Президента Украины, заслуженный юрист Украины**

## **Дефицит легитимности власти как угроза государственности Украины**

**В**любой цивилизованной стране Конституция является фундаментом государственности, аттестатом зрелости общества, с утверждением которого территория страны превращается в государство, а население – в народ.

Однако наша конституционная история, мягко говоря, не в полной мере соответствует этому классическому подходу, поскольку имеет две крайности: либо пренебрежение нормами Конституции, либо стремление использовать ее в качестве инструмента в политической борьбе через внесение изменений в Основной Закон. В то время как в странах устойчивой демократии идет будничная кропотливая работа по реализации Конституции государства, величие которой обеспечивается гарантированием ее положений в реальной жизни, в Украине действуют несколько иные подходы в этой сфере. Старые и новые отечественные политики забывают, а скорее, просто не понимают, что вопрос соблюдения Конституции и ее стабильности прямо касается основополагающего признака демократического государства – легитимности государственной власти. Легитимность и стабильность Конституции являются главными критериями доверия и уважения к власти. А без доверия, диалога и партнерства нет и не может быть справедливости, защищенности, гарантирования прав человека в обществе и государстве, уважения к его достоинству.

Отсутствие таких взаимосвязей приводит к беспомощности самой Конституции как правового явления во всех трех ее измерениях – как политико-правового договора, как основы правовой системы и, наконец, как Основного Закона государства, имеющего прямое действие. Круг замыкается.

Украина движется по этому заколдованному кругу уже почти два десятилетия. Все это время поводом для принятия и внесения изменений в Конституцию Украины являются те или иные политические кризисы. Как только исчерпывается договороспособность основных политических игроков – непременно возникает вопрос институциональной перезагрузки государства и права. В принципе, в этом не было бы ничего необычного: политико-правовая система функционирует как «живое право», должна постоянно адаптироваться к новым социальным реалиям и создавать новые институты, обеспечивающие каналы прямых и обратных связей между человеком, обществом, властью. Однако в наших условиях изменения Конституции Украины, которые к тому же происходят преимущественно неконституционным способом, свидетельствуют не о быстрой адаптивности Основного Закона к общественному развитию, а о незрелости политических элит, их стремлении к дополнительным политическим или личным предпочтениям для получения власти.

Еще в 2007 году президент Европейской Комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии), Джанни Букиккио в интервью «Зеркалу недели» так описал основные симптомы этой болезни по-украински: наличие сильной политической поляризации, при которой обе стороны рассматривают своих политических противников не как легитимных конкурентов, пользующихся поддержкой значительной части украинского общества, а как врага, в борьбе против которого позволены любые средства; устойчивая тенденция рассматривать все правовые или конституционные вопросы исключительно с точки зрения кратковременной политической выгоды и не принимать во

внимание долгосрочные интересы страны; отсутствие должного уважения к принципу верховенства права, привычка не считаться с конституционными нормами, если они препятствуют достижению политических целей.

Приведенная симптоматика наблюдается на всех основных этапах конституционного процесса в Украине. В 1996 году Основной Закон принимали под угрозой провозглашения президентом Л. Кучмой совещательного референдума, на который он собирался вынести свой вариант Конституции. Тогда, в целом одобрительно оценив принятую парламентом Конституцию, Венецианская комиссия поставила «неудовлетворительно» ряду ее положений, объяснив недостатки необходимостью достичь политического компромисса для того чтобы Конституция, наконец, была принята.

Не стал в этом плане исключением и результат конституционной реформы 2002–2004 годов, когда в процессе преодоления политического кризиса в декабре 2004 года было принято решение с нарушением процедуры внесения изменений в Основной Закон. Тогда Парламентская ассамблея Совета Европы выразила «глубокое сожаление по поводу того, что поправки в Конституцию, внесенные 8 декабря 2004 года в рамках пакетного соглашения, содержат положения, которые, как неоднократно указывала Венецианская комиссия, не совместимы с принципами демократии и верховенства права». Впрочем, конституционный процесс снова стал заложником борьбы политических интересов и продуктом политических компромиссов.

Осенью 2010 года Конституционный суд Украины своим решением отменяет конституционную реформу 2004 года, вернув стране Основной Закон 1996 года. Формальным поводом для отмены конституционных изменений стали общепризнанные нарушения процедуры их принятия. Я не принимаю во внимание сугубо политический аспект проблем, порожденных тогдашним решением КС, но его правовой quintэссенцией стала замена политической системы страны через шесть

лет после принятия Конституции Украины в соответствующей редакции, чем были дестабилизированы основы конституционного строя, подорвана основная институциональная связь между народом как источником власти в Украине и парламентом и президентом как субъектами конституционного процесса.

Заключение Венецианской комиссии по результатам реинкарнации Конституции-1996, имея исключительно правовой характер, было довольно жестким. Для меня, члена этой комиссии, стало тревожным сигналом то, что негативные оценки, содержащиеся в заключении, касались всего государства в целом. Это уже были не шутки. Европа, мировые институты недвусмысленно указывали на то, что Украина исчерпала все лимиты на ошибочные и ложные шаги на пути конституционного правотворчества. В принципе, и в самой Украине должно было бы вызреть понимание того, что практика решения конституционных вопросов в угоду политическим интересам вредит самой стране и все больше отдаляет нас от Европы с ее верховенством права, о чем я откровенно написала на страницах «Зеркала недели». Тогда же я предложила формат Конституционной Ассамблеи как шанс для модернизации страны на основе качественно организованного конституционного процесса с соответствующими приоритетами: судебная реформа, реформа местного самоуправления и административно-территориальная реформа, модернизация институтов непосредственной демократии и т. п.

Не берусь утверждать, что именно этими соображениями руководствовался тогдашний гарант Конституции Виктор Янукович, но в 2012 году, с подачи Леонида Кравчука, он инициировал создание Конституционной Ассамблеи (КА), призванной начертить «эскиз» проекта нового Основного Закона. Впрочем, полностью разделяю мнение Леонида Макаровича – председателя КА: «Все равно, что думает президент утром или вечером. Это не имеет значения. Значение имеет то, что лучше для украинского народа». Как секретарь ассамблеи могу со всей ответственностью утверждать, что большинство тех, кто в нее

вошел – авторитетные специалисты, ученые и эксперты в сфере конституционного права, – в своей деятельности исходили именно из этого принципа.

Очень жаль, что представители тогдашней оппозиции, представляющие ныне власть, не участвовали в работе КА, отказавшись от диалога по конституционным изменениям и хотя бы попыток повлиять на конституционный процесс. Несмотря на то, что и в тогдашней властной команде нам мешали, мы работали системно, непредвзято, на результат – объективный и нужный Украине. Проводили свои заседания открыто, в онлайн-режиме, привлекая к сотрудничеству экспертов, в том числе европейских профессоров права, парламент, политические силы, общественные организации и граждан. Я далека от того, чтобы идеализировать деятельность ассамблеи. Но очевидно одно – усилиями привлеченных к ней юристов, профессиональная подготовка которых не вызывает сомнений, проведена действительно большая и чрезвычайно важная работа, публично перечеркивать которую только потому, что Конституционная Ассамблея была совещательным органом при президенте Януковиче, по меньшей мере неразумно.

Проанализировав практику применения отечественного Основного Закона, выяснив, что и почему не работает, члены КА разработали предложения по комплексному и системному усовершенствованию Конституции Украины, в которых были учтены как международные тенденции, так и национальные особенности. Конечным продуктом деятельности ассамблеи стал прежде всего текст Концепции внесения изменений в Конституцию Украины и пояснительная записка к ней для рассмотрения на пленарном заседании Конституционной Ассамблеи, которое должно было состояться в декабре 2013 года, а также соответствующие законопроектные предложения по отдельным разделам Конституции. Но из-за общественно-политической ситуации, сложившейся в то время в государстве, до логического завершения работу комиссии довести не удалось. Хотя мы честно и сознательно пытались разорвать заколдованный круг

украинской конституционной нелегитимности и придать демократическую легитимность как процессу конституционных изменений, так и их сущностному наполнению.

Но не сложилось. В начале 2014 года Конституцию в очередной раз используют в привычной уже для нее роли огнетушителя. «Для преодоления очередного глубокого кризиса», «с целью лишения диктаторских полномочий президента Януковича», «ради достижения консенсуса элит» и «выполняя требования Майдана», 21 февраля 2014 года парламент принимает Закон Украины «О восстановлении действия отдельных положений Конституции Украины», тем самым возвращая Основной Закон в редакции 2004 года. Конституционные изменения, с помощью которых президентско-парламентская модель управления превратилась в парламентско-президентскую, вновь были осуществлены явно порочным, с точки зрения конституционно-правовой регламентации, путем. Не буду останавливаться подробно на всех возможных легитимных вариантах возврата к Конституции 2004 года, озвучивавшихся тогда специалистами конституционного права. Но справедливости ради упомяну, что Сергей Головатый предложил идею Акта Верховной Рады Украины о восстановлении легитимности конституционного порядка в Украине. Я предлагала вариант заключения Конституционного соглашения (Меморандума) между президентом, парламентом и представителями гражданского общества, который в тогдашних реалиях выступал бы формой добровольной фиксации политико-правового консенсуса на основе матрицы взаимоотношений в формате парламентско-президентской формы правления, а также основой алгоритма поэтапного выхода из кризиса и обязательств сторон по развитию страны. На этой позиции стоял первый президент Украины Леонид Кравчук. Ее поддерживали многие специалисты, среди которых, например, Игорь Колиушко, Виталий Кулик и др. Были и другие предложения, которые, учитывая остроту ситуации, вместе с тем не нарушали бы действующую Конституцию Украины.



Но, к сожалению, вверх взяла революционная псевдоцелесообразность, которая диктовала очень поверхностное решение.

Украина продолжила свой печальный путь по все той же траектории – по заколдованному кругу правового нигилизма.

Можно ли неконституционным способом достичь позитивных изменений? Будет ли легитимным закон, принятый или восстановленный с нарушением основополагающих принципов правового государства? Если бы парламент интересовали ответы на такие вопросы, то их нашли бы в нашем же совсем недалеком прошлом. Но, похоже, это не очень волновало политиков. В результате страна фактически осталась с полулегитимной Конституцией, по которой должна жить. Об этом власти предрекающие сейчас предпочитают молчать. Кто из-за печальноизвестной политической целесообразности, кто из-за лукавства. Большинство – из-за банальной неподготовленности к такой глубокой работе, нехватке знаний и политического бескультурья.

После создания в Верховной Раде Украины Временной специальной комиссии по разработке проекта новой редакции Конституции Украины (ВСК) мной, от Конституционной Ассамблеи, был передан в парламент проект Концепции внесения изменений в Конституцию Украины, содержание которой охватывает все разделы Основного Закона. В рамках этой концепции переданы также системные законодательные предложения Конституционной Ассамблеи в виде сравнительной таблицы изменений в Конституцию Украины в части организации государственной власти (раздел IV «Верховная Рада Украины», раздел V «Президент Украины», раздел VI «Кабинет Министров Украины. Другие органы исполнительной власти»), усовершенствования судебной системы, основ осуществления правосудия в Украине и реформы прокуратуры, децентрализации государственной власти и Конституционного суда Украины. Подавляющее большинство этих предложений было положено в основу текста законопроекта, наработанного ВСК. Но несколько заседаний этой комиссии, на которых довелось присутствовать и мне,

продемонстрировали – она не была способна работать системно, открыто и публично организовывать работу.

Одновременно материалы, наработанные Конституционной Ассамблеей, ее комиссиями, прежде всего по вопросам реформирования местного самоуправления и административного территориального устройства, были переданы рабочей группе Минрегионстроя, что представлялось вполне логичным. Мы были настроены на конструктивное сотрудничество, ведь в апреле 2014 года нынешнее правительство также одобрило Концепцию реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. При этом без единой содержательной правки был утвержден текст Конституционной Ассамблеи и Координационного совета по вопросам развития гражданского общества, наработанный в течение 2012–2014 годов с привлечением представителей профессиональной и научной среды. Утверждаю, что переданные новой власти документы положены в основу современного украинского тренда реформирования взаимоотношений центральной и региональной власти, в том числе в основу президентского проекта изменений в Конституцию Украины в части, касающейся децентрализации. Но почему-то их все время презентуют исключительно как суперновые, правительственные, президентские. Это принципиальный вопрос для тех, кто работал в Конституционной Ассамблее как в качестве ее членов, так и в качестве привлеченных экспертов. Поскольку в действительности эти наработки являются результатом более чем двухлетнего коллективного труда специалистов в условиях фактического (на уровне конкретной работы, а не пиара) сопротивления системе жесткой централизации, узурпации власти. И для общества, трудившегося в Конституционной Ассамблее, важно, чтобы правда о том, что сделанные ими наработки широко используются нынешними властью предрекающими, восторжествовала. Другой вопрос, что эти наработки да и, собственно, весь потенциал ассамблеи не были использованы надлежащим образом и служили только

фасадом, за которым скрывалось стремление максимально сосредоточить власть в одних руках. И раньше, и сейчас. Возможно потому, что по сути процессов на властном Олимпе мало что изменилось. Как это ни печально.

По этому поводу еще летом я обратилась к главе государства с некоторыми не очень оптимистичными наблюдениями и соображениями о конституционном процессе. Речь шла, в частности, об отсутствии единого центра генерирования смыслов конституционного процесса со стороны государства, а точнее, со стороны его субъектов, в частности президента. В таких условиях возникала угроза торпедирования отдельных абсолютно регрессивных изменений, направленных на концентрацию власти в одних руках и конфликтность между ее ветвями. При этом прослеживалось сдерживание положительных новаций, а также рост рисков внешнего вмешательства в ход конституционного процесса.

Так, стало известно, что на базе некоторых научно-исследовательских структур Российской Федерации даже создана межведомственная рабочая группа по моделированию конституционного процесса в Украине. Начала работать «ситуационная комната» по украинской проблематике. Российская сторона на удивление хорошо осведомлена о течении конституционного процесса в Украине, о ходе неофициальных и закрытых дискуссий по конституционным изменениям. Очевидно было, что во многих случаях инициативы, озвученные официальными представителями Москвы, на шаг опережали соответствующие инициативы в Украине. Например, при принятии законов, связанных с так называемыми особенностями осуществления местного самоуправления в Луганской и Донецкой областях.

К сожалению, здравый смысл не победил. Вместе с тем направление в парламент проекта конституционных новаций для безотлагательного принятия без публичного обнародования и обсуждения их содержания вызвало большое разочарование у тех, кто после Революции Достоинства ожидал от новой власти европейского подхода и к конституционному процессу тоже.

Могу только догадываться, кто так подвел гаранта, но президентский конституционный законопроект не оправдал ожиданий – ни представителей профессиональной среды, ни ведущих юристов, ни в целом общества, ни международных учреждений. Замечу, что, учитывая эти обстоятельства, координационное бюро Конституционной Ассамблеи еще 15 июля 2014 года обратилось к Президенту Украины с предложением о прекращении деятельности ассамблеи и использовании ее профессиональных достижений при подготовке изменений в Конституцию. Выразив при этом надежду, что конституционный процесс будет носить открытый, инклюзивный характер, а власть и общество, наконец, станут партнерами в этом процессе. Но ожидания оказались напрасными. В своем заключении по проекту Закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины Венецианская комиссия, которой проект был направлен на экспертизу президентом Украины в июле 2014 года, также указала на недопустимость того, что украинское общество не было проинформировано о ходе конституционного процесса и не было привлечено к обсуждению предлагаемых новаций.

Анализируя проблемы конституционной легитимности, не могу хотя бы коротко не затронуть и демократическую легитимность, нехватка которой сегодня также очевидна. При глубоком системном кризисе демократическую легитимность наряду с конституционной должна была обеспечить перезагрузка системы власти. Ведь от того, как мы действуем в сфере демократического обновления власти, напрямую зависит, будут ли понимать и поддерживать нас европейские политики.

В этом контексте сейчас уже нет смысла касаться оснований для объявления внеочередных выборов Президента Украины и порядка их проведения. Общество согласилось на эти выборы, надеясь на мир, поверив лозунгам о свободе и справедливости. Но то, что при отсутствии мира в стране были на непрозрачных конституционных основаниях назначены внеочередные парламентские выборы, серьезно ослабляет

уровень легитимности будущего парламента. Парламентско-президентская республика требует партийного структурирования, а значит – изменения избирательной системы. Формирование внутрипартийной демократии и нового качества парламентаризма предполагает возникновение новой политической ответственности. А значит, для проведения этих выборов необходимо было изменение качества избирательного законодательства в вопросах обеспечения равенства возможностей в ведении предвыборной агитации, недопущения злоупотреблений в работе избирательных комиссий, манипулирования активностью (явкой) избирателей, фальсификаций подсчета голосов и т.п. Но ничего этого сделано не было. В результате, идея проведения парламентских выборов в условиях войны вылилась в одну из самых грязных избирательных кампаний за все годы независимости Украины. Формально внеочередные парламентские выборы состоялись, но вряд ли они выполнили свою социальную функцию – перезагрузку системы парламентаризма в Украине, поскольку их результаты искажены.

Потуги назначить еще и местные выборы натолкнулись на неожиданный результат, полученный пропрезидентской политической силой на выборах в парламент. Иначе, очевидно, рука и здесь не дрогнула бы. Таким образом, само общество учит власть и создает потенциальные предпосылки для обеспечения демократической легитимности хотя бы следующих местных выборов. Проведение которых требует внесения изменений к Конституции, нового законодательства о местных выборах, обучения людей на местах и т. д. Надеюсь, до октября 2015 г. успеем.

В условиях фактической военной агрессии в Украине, значительного углубления системного кризиса, гуманитарной катастрофы, гражданского противостояния, тревоги в обществе дефицит легитимности – как конституционной, так и демократической – не может существовать долго. Так как доверие в обществе к государству при таких обстоятельствах теряется с огромной скоростью. И это едва ли не большая угроза для нашей

государственности, чем внешняя агрессия. Итак, необходимость конституционной реформы в Украине очевидна и актуальна. Это уже не впервые подчеркивает и Венецианская комиссия, снова напоминая, что Конституция не только временный политический акт, она является правовой основой государства. Изменения в Конституцию должны быть сбалансированы, а сама Конституция в дальнейшей перспективе – быть стабильной.

Недавно обнародованный проект Коалиционного соглашения свидетельствует, что будущее парламентское большинство декларирует соответствующие намерения по проведению конституционной реформы. В свою очередь президент Украины заявил о намерении пересмотреть проект конституционных изменений с тем, чтобы он соответствовал не только принципам и стандартам Совета Европы в сфере конституционного развития, но и политическому и общественному консенсусу в стране. В Стратегии реформ-2020 П. Порошенко анонсировал преобразования в стране по шестидесяти направлениям. Украина нуждается в модернизации фактически во всех сферах. Не хотелось бы прибегать к самоцитированию, но почти три года назад в статье «Конституционная Ассамблея – шанс модернизировать Украину...» мне уже приходилось говорить о том, что фрагментарные, сегментные реформы, как показывает опыт, результата не дают. Единственным фактором, который по своей природе способен сегодня стать матрицей реформирования всей страны, является конституционно-правовая модернизация. С нее надо начинать и именно ее надо закладывать в основу системных, всеобъемлющих преобразований в стране по всем направлениям.

Итак, украинское общество может рассчитывать на возобновление конституционного процесса, но уже в условиях открытости, публичности и общественного диалога, с конкретными сроками проведения.

Очевидно, что наша страна, пережившая Революцию Достоинства, изменилась. Существенные изменения произошли в украинском обществе, которое повзрослело

еще на один Майдан. По-другому должны мыслить и действовать новые власть имущие, которые на опыте предшественников имели возможность убедиться в том, что бывает, когда власть, даже признавая цели и средства политико-правовых и социально-экономических реформ, не способна подняться над своими узкокорпоративными интересами. Когда отсутствует понимание того, что концентрация полномочий, административное давление, политическая целесообразность – ресурс ограниченного времени.

Если действующая власть способна усвоить этот урок, то должна сделать все, чтобы конституционная реформа проходила в соответствии с пятью приоритетами.

Первый – реальное закрепление на основе европейских стандартов системы прав и свобод человека. Необходимо конституционное гарантирование всего спектра прав человека, и прежде всего – обеспечение эффективной и независимой судебной защиты. Венецианская комиссия неоднократно призывала внести изменения в положения Конституции Украины, касающиеся судебной власти. Это ключевой вопрос, поскольку он определяет суть всех других приоритетов, проблем регулирования и реализации Конституции.

В этом контексте хотела бы обратить внимание на то, что большинство политиков и экспертов при обсуждении конституционных изменений, как всегда, концентрируются исключительно на вопросах власти, не особо задумываясь о глубинной сути происхождения этой власти. Словно забывают, что именно системные сбои в гарантировании достоинства наших людей привели к началу массовых протестов в конце прошлого года.

Второй приоритет – расширение и усовершенствование конституционного регулирования институтов непосредственной демократии. Людям на конституционном уровне должна быть гарантирована реальная возможность участвовать в местных и государственных делах. Прежде всего через честные выборы. При этом важным методологическим вопросом конституционной реформы является

потребность институционального ограничения проявлений произвола большинства, которые иногда выдаются за проявления «народного суверенитета». Средством такой верификации служат институциональные и процессуальные гарантии прав человека.

Третий приоритет – решение проблемы эффективности механизма организации государственной власти, обеспечение ее сбалансированности по вертикали и горизонтали, механизмов сдержек и противовесов, что предотвратит узурпацию власти кем бы то ни было. В заключении по проекту Закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины, предложенному действующим президентом Украины, Венецианская комиссия, отметив как положительный шаг сдвиги в сторону децентрализации власти, которые вместе с тем нуждаются в «некоторых изменениях и улучшении», заметила: президентский проект конституционных изменений приводит во многих вопросах к переходу власти от парламента к главе государства. Последнему, в частности, предлагается предоставить полномочия назначать и увольнять некоторых ключевых высоких должностных лиц без участия любых других государственных органов, говорится в документе. И высказывается сожаление, что Конституция не устанавливает оснований для увольнения, не отсылает по этому вопросу к закону (это касается и судей Конституционного суда). Президент будет назначать представителей в областях и районах с целью надзора за органами местного самоуправления и координации государственного управления. «Вследствие этого полномочия президента в целом значительно усилены», – говорится в заключении. Кроме того, во властные отношения закладывается конфликтность. Все это надо предотвратить.

Четвертый приоритет – создание надлежащих конституционных основ реформирования местного самоуправления, территориального устройства нашего унитарного государства для внедрения настоящего баланса централизации и децентрализации власти.



И в этом контексте есть еще один риск. Нам искусственно навязывают выбор, который не следует ни из нашей истории, ни из практик конституционного процесса. Речь идет об изменении территориального устройства и отторжении украинских территорий. Хочу обратить внимание на огромную ценность нашего государства – его унитарность. Несмотря на всю сложность нынешнего процесса, мы должны сохранить соборность страны и ее целостность.

И, наконец, пятый приоритет – определение и закрепление на конституционном уровне международного статуса Украины, создание надлежащих конституционных основ ее участия в интеграционных мировых и европейских процессах, а главное – создать основы гарантирования безопасности нашего государства и защиты его суверенитета.

Не менее важным, чем содержательный аспект конституционных изменений, является аспект процедурный. Конституционный процесс и механизм введения в действие новой редакции Основного Закона должны быть такими, чтобы легитимность обновленной Конституции не вызывала сомнений. Очевидно, что такая легитимность может быть достигнута, только если конституционные изменения будут внесены после широкой, открытой и свободной общественной дискуссии при участии оппозиции и гражданского общества и в строгом соответствии с конституционными положениями о внесении изменений на основе превентивного конституционного контроля решений квалифицированного и конституционного большинства Верховной Рады. Вполне очевидно, что внесение изменений в Основной Закон, которое основывается на решении Конституционного суда, не может иметь такой легитимности. Поэтому я надеюсь, что разговоры, которые еще летом велись в украинском политикуме и журналистской среде, о намерениях руководства страны «организовать» решение Конституционного Суда о возврате к Конституции 1996 года, сегодня уже утратили свою актуальность.

Чего не скажешь о таком пути утверждения нового текста Конституции, как всеукраинский

референдум. Этот вариант рассматривается как возможный в Украине. Но, по моему глубокому убеждению, не соответствует подходам европейского конституционализма, который предусматривает внесение изменений в Основной Закон исключительно в том порядке, который прописан в самой Конституции. Это правило – аксиома и не нуждается в доказательстве. Кстати, Конституционная Ассамблея в свое время зафиксировала свою твердую позицию о недопустимости утверждения Конституции на референдуме. При том, что именно под эту задачу при президентстве Януковича принимался в 2012 году Закон Украины «О всеукраинском референдуме», который не соответствует ни действующей Конституции Украины, ни европейским стандартам в сфере непосредственной демократии. Одна лишь вероятность (а она в Украине в нынешних условиях довольно велика) использования референдума в качестве инструмента для манипулирования общественным мнением вновь поставит под вопрос легитимность нового Основного Закона.

Впрочем, некоторые политические силы, политтехнологи и даже ученые, используя привлекательность самой идеи привлечения народа к принятию важных государственных решений, настойчиво раскручивают тему референдума по вопросам конституционной реформы. Интересно, что от руководства Российской Федерации, которое время от времени пытается, так сказать, стимулировать Украину в ее движении на пути к конституционным преобразованиям, уже звучали призывы к принятию именно на референдуме новой Конституции Украины. Вспомните, кто именно из украинских политиков наиболее настойчиво выступает за выяснение мнения граждан с помощью референдума, и вам многое станет понятно.

Итак, единственным легитимным способом внесения изменений в Основной Закон остается процедура, предусмотренная тринадцатым разделом действующей Конституции.

Но все будет зависеть от того, насколько окажутся состоятельны в этом смысле парламентское большинство и президент.

Поскольку если кризис будет углубляться, а конституционные политические игроки не будут реально работать над задекларированными изменениями в Конституцию, у украинского общества будут все основания предпочесть не внесение формальных конституционных изменений, а специальные процедуры полного пересмотра Основного Закона – например, через

Конституционную Ассамблею учредительного характера в комплексе с другими мерами полной перезагрузки системы власти в Украине с целью сохранения ее государственного суверенитета и целостности территории (*ZN.UA* ([http://gazeta.zn.ua/LAW/deficit-legitimnosti-vlasti-kak-ugroza-gosudarstvennosti-ukrainy\\_.html](http://gazeta.zn.ua/LAW/deficit-legitimnosti-vlasti-kak-ugroza-gosudarstvennosti-ukrainy_.html)). – 2014. – 28.11).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Велика Британія

Председатель Верховного суда Великобритании Д. Нойбергер во время выступления на правовой конференции в Уэльсе заявил, что создание письменной Конституции может ослабить влияние европейских судов на Великобританию, сообщает газета Guardian.

По данным издания, Д. Нойбергер сделал свое заявление на фоне призывов консерваторов ограничить полномочия Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), а также их обещаний наделить Шотландию дополнительными полномочиями после проведения референдума о независимости. Нойбергер указал, что он всего лишь «поднял вопрос», при этом изложил аргументы за и против письменной Конституции.

По словам судьи, Европейская конвенция по правам человека оказывает на британское законодательство влияние, «аналогичное системе конституционных прав». При этом изначально Д. Нойбергер указал, что страна на протяжении столетий опиралась на разрозненные законы без единого унифицированного изложения.

При этом Д. Нойбергер озвучил серьезные, по его мнению, аргументы в поддержку принятия кодифицированной письменной Конституции. Он заявил, что государство находится сейчас в невыгодном, по мнению некоторых лиц, положении в рамках международного договора (Европейской конвенции по правам человека), действующего в отношении Великобритании частично в качестве Конституции.

По мнению Д. Нойбергера, если в Великобритании появится кодифицированная Конституция, она, по всей видимости, будет преобладать над решениями Страсбургского суда, а также суда ЕС в Люксембурге, и в случае несоответствия этих решений конституционным принципам приоритет получат последние.

Превращение неписаной Конституции в письменную, по мнению судьи, также «может помочь сосредоточиться на деталях перестройки, а когда она произойдет, новая Конституция должна четко и ясно обеспечить новый порядок».

С другой стороны, по словам Д. Нойбергера, «многие люди могут опасаться, что ее принятие может обернуться классическим примером нововведения, в основе которого лежат хорошие намерения, а результатом становятся всевозможные непреднамеренные и нежелательные последствия».

Guardian в августе сообщила о заявлении Д. Нойбергера, по мнению которого британские судьи в некоторых случаях выказывают «слишком большую готовность» исполнять решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге. Он тогда заявил, что британские судьи зачастую считают противоречивые в некоторых случаях решения ЕСПЧ обязательными для исполнения в Великобритании. По словам Нойбергера, они при этом начинают понимать, что такой подход может быть не слишком

уместным. Он назвал одним из наиболее спорных аспектов Европейской конвенции по правам человека то, что, по его словам, она является набором международных

правил с ЕСПЧ в качестве «последней инстанции» (*РАПСИ* ([http://rapsinews.ru/international\\_news/20141014/272359729.html#ixzz3HXLcVqWc](http://rapsinews.ru/international_news/20141014/272359729.html#ixzz3HXLcVqWc)). – 2014. – 14.10).

## Іспанія

Прем'єр-міністр Іспанії Маріано Рахой 15 жовтня привітав рішення каталонської влади про проведення неофіційного опитування як альтернативи референдуму про незалежність регіону.

«Референдуму не буде, про це сказав вчора Мас (Артур Мас – глава Каталонії – ред.). Я вчора сказав, що це добра новина і сьогодні (після оголошення про проведення опитування – ред.) кажу те ж саме», – сказав він журналістам в Мадриді, передає «Інтерфакс».

Він назвав відмову від референдуму «тріумфом демократії і верховенства закону».

Крім того, він сказав, що Мадрид відкритий для діалогу з Каталонією.

«Я не знаю, що заплановано (у каталонців – ред.) на 9 листопада, але наша головна умова – це діалог і дотримання закону», – додав М. Рахой.

Раніше стало відомо, що влада Каталонії відмовилася від ідеї проводити референдум про незалежність, запланований на 9 листопада, оскільки конституційний суд Іспанії призупинив на п'ять місяців дію декрету про проведення референдуму.

Замість нього Мас у вівторок, 14 жовтня, заявив про проведення 9 листопада неофіційного голосування (*Newsru.ua* (<http://www.newsru.ua/world/15oct2014/kataloniia.html>). – 2014. – 15.10).

\*\*\*

Почти 81 % жителей Каталонии, автономного региона на северо-востоке Испании, принявших участие в опросе 9 ноября, высказались за выход своего региона из состава испанского государства. На избирательные участки, по данным местных властей, пришли 2,23 миллиона человек из 5,4 миллионов, обладающих правом голоса.

По мнению наблюдателей, многие каталонцы, не являющиеся сторонниками отделения, бойкотировали голосование.

Ранее Конституционный суд Испании, в который обращалось правительство страны, дважды запрещал плебисцит: запланированный сначала как референдум, а затем как опрос. Однако региональные власти настояли на его проведении, придав ему «неофициальный статус», что разрешается испанским законодательством.

Ликование в стане сепаратистов

Глава правительства Каталонии Артур Мас проголосовал, по его собственному признанию, за независимость. Он отметил, что нынешний опрос открывает путь к проведению «официального референдума о суверенитете» и призвал центральное правительство в Мадриде уважать волю каталонцев. Не только результатами опроса, но и тем фактом, что он состоялся, доволен лидер Левых республиканцев Каталонии Ориол Жункерас. Он потребовал скорейшего проведения в регионе досрочных «плебисцитных выборов», на которых, по его мнению, победят сторонники независимости. Это, считает политик, и «позволит объявить суверенитет в одностороннем порядке, без референдума и без оглядки на Мадрид».

«Сегодня день нашей победы!» – заявила Карме Форкадель, председатель Национальной каталонской ассамблеи – общественной организации, выступающей за независимость. Она полагает, что проведение опроса – это «огромный успех» всех сторонников суверенитета.

По мнению каталонской газеты *El Periodico*, речь идет о «рождении нации, о чем местные жители своим голосованием оповестили весь мир». В том же духе высказалась и издаваемая в Барселоне газета *Vanguardia*, отметившая,

что каталонцы «празднуют свою гражданскую зрелость, которая позволит им продвигаться по пути свободы».

Мадрид возмущен

Министр юстиции Испании Рафаэль Катала назвал нынешний опрос «не имеющим никакой юридической силы, бесполезным актом политической пропаганды», придуманным Артуром Масом в «угоду сепаратистам». Он также отметил, что поведение каталонских лидеров «существенно осложняет их дальнейший диалог с центром». Либеральная мадридская газета ABC приводит в этой связи слова премьер-министра Мариано Рахой, назвавшего опрос «пустым времяпрепровождением». Глава правительства подчеркнул: «Испания является демократическим государством, и все руководители обязаны подчиняться закону». Рахой в первую очередь имел в виду каталонского лидера.

ABC, назвавшая опрос «фарсом», напомнила, что «конституция Испании не предусматривает раздела государства или выхода из него отдельных регионов». Что касается возможного пересмотра действующей конституции и государственных границ, то этот вопрос может быть решен лишь «на общенациональном референдуме с участием всего населения Испании, а не отдельного региона».

Решать подобные проблемы может только весь народ: «ни правительство, ни парламент подобными полномочиями в Испании не обладают», подчеркнула ABC.

Предостережения сторонников единого государства

С критикой опроса и его организаторов выступили представители Испанской социалистической рабочей партии, главной оппозиционной силы в парламенте страны. Руководитель ее андалусской организации и губернатор Андалусии Сусана Диас обвинила Масу в стремлении «разделить каталонцев». Она напомнила, что 9 ноября отмечалось 25-летие падения Берлинской стены – «стены нетерпимости, неравенства и конфронтации», а Мас пытается воздвигнуть подобную стену в Испании. С аналогичными

обвинениями выступили и активисты общественной организации «Свободные и равные», созданной несколько месяцев назад представителями каталонской и испанской интеллигенции.

Публицист из Каталонии Аркади Эспада, слова которого приводит близкая к социалистической партии газета El País, заявил, что «каталонские сепаратисты покушаются на права и свободы всех испанцев» и что его организация «полна решимости отстоять единство страны». В защиту единства также высказался имеющий испанское гражданство перуанский писатель и нобелевский лауреат Марио Варгас Льоса. Он сказал, что Испания «находится в опасности и сложившаяся ситуация требует принятия незамедлительных мер со стороны властей».

Консерваторы призывают к решительным мерам

К этим мерам призывает консервативная пресса. Электронные издания Libertad Digital и Alerta Digital критикуют не столько каталонцев, сколько центральное правительство. Рахой, напоминая Libertad Digital, в течение года, с тех пор, как стали известны планы сепаратистов, «неоднократно заявлял, что не допустит проведения опроса ни под каким видом. И вот опрос состоялся, а правительство фактически оказалось бессильным перед лицом нарушителей закона».

Энрике де Диего, писатель и обозреватель Alerta Digital, обвиняет премьер-министра в излишней «терпимости к лидеру сепаратистов Масу». Публицист призывает незамедлительно использовать положения статьи 155 испанской конституции. Она позволяет правительству приостановить действие региональной автономии и ввести прямое правление из Мадрида в случае грубого нарушения местными руководителями законов страны. Де Диего назвал проблему Каталонии болезнью, которую необходимо лечить (*Korrespondent.net* (<http://korrespondent.net/world/3442056-opros-o-nezavysymosty-katalonyy-podohrel-polytycheskye-spory-v-yspanyy>). – 2014. – 11.11).



\*\*\*

**Власти Испании должны согласиться на полноценный референдум о статусе Каталонии или провести конституционную реформу, заявил председатель правительства автономии Артур Мас на встрече с политическими партиями и общественными движениями.**

В Каталонии 9 ноября, несмотря на позицию испанских властей и решение Конституционного суда, прошел опрос о независимости. Более 80% поддержали полный суверенитет автономии от Испании. При этом в нем приняли участие лишь треть имеющих право голоса. После этого Генпрокуратура Испании подала в Высший суд справедливости Каталонии иск в отношении Артура Маса, а также его заместителя Жоаны Ортеги и министра образования Ирене Ригау.

«Я оставляю дверь (для переговоров с властями – ред.) открытой на тот случай, если государство передумает, но остаюсь скептиком», – заявил Мас на конференции «После 9 ноября: время решать, время подводить итоги», в которой приняли участие около 3 тысяч человек. По его мнению, изменить отношение государства к каталонскому вопросу могли бы переговоры о проведении референдума или конституционная реформа, которая бы «дала ответ на запросы каталонского общества».

Глава Каталонии назвал нынешний период «самым сложным и решающим». Мас также призвал «продолжить курс, начатый два года назад на пути к праву на самоопределение автономии».

«Пройдя столько, нельзя сворачивать. Надо точно знать, хочет ли большинство каталонцев создать новое государство, и действовать в соответствии с этим», – утверждает он.

Плебисцитарные выборы

Председатель правительства Каталонии Артур Мас заявил, что может провести плебисцитарные выборы в Каталонии, по результатам которых могут быть предприняты дальнейшие шаги на пути обретения автономией независимости от Испании.

Суд получил 12 исков против главы Каталонии за опрос о независимости

Плебисцитарные выборы предполагают, что будет создан единый список сторонников независимости, которые, если им удастся набрать большинство голосов, будут предпринимать дальнейшие шаги на пути провозглашения суверенного государства.

«Наступил момент использовать последний инструмент для проведения опроса. Независимость будет только если сторонники «да» получают большинство», – сказал Мас на конференции в Барселоне с участием около трех тысяч человек, представителей политических партий и общественных движений.

Он предложил сформировать единый список сторонников независимости, в который войдут политики от разных партий, эксперты, общественные лидеры. Условием их участия в списке станет обещание, что они не будут представлять свою кандидатуру на следующих выборах. Он заявил, что сам готов возглавить этот список. После проведения выборов в случае, если сторонники независимости получают большинство, в течение полутора лет будут продолжены действия по созданию каталонского государства.

«Надо объявить о намерении создать Каталонское государство правительству и европейским институтам, предложить договоры этим институтам, создать новые необходимые структуры, создать процесс (гражданского) участия для будущей каталонской конституции и объявить новые выборы в Каталонии, уже учредительные», – пояснил свою идею глава Каталонии.

«Надо заручиться максимальным «да» (в поддержку независимости), потому что опрос проводится, чтобы попытаться его выиграть. Когда – это уже не проблема. В нормальных условиях те, кто говорит, что электорального процесса в Каталонии слишком много, будут правы. Но страна не живет в нормальных условиях», – сказал Мас.

Он вновь обрушился с резкой критикой на позицию испанских властей. «Испанское правительство действовало против нас и продолжает действовать против нас. К нам нет равного отношения. Зато есть иерархия и субординация», – добавил он.

«Нас можно запугать только до определенной степени. Главная причина стремления к суверенитету – это испанское государство. Государство нам не оставило иного выбора. И оно обиделось, поскольку каталонский парламент одобрил право решать. Это государство, которое на все говорит «нет», противостоит закону, делает политику через судебные институты и оказывает давление на прокуратуру», – добавил он.

В Каталонии 9 ноября, несмотря на позицию испанских властей и решение Конституционного

суда, прошел опрос о независимости. Более 80% проголосовавших поддержали полный суверенитет автономии от Испании. При этом в нем приняли участие лишь треть от имеющих право голоса. После этого Генпрокуратура Испании подала иск в Высший суд справедливости Каталонии в отношении председателя правительства Каталонии Артура Маса, а также его заместителя Жоаны Ортега и министра образования Ирене Ригау (*РИА Новости* (<http://ria.ru/world/20141125/1035133818.html#ixzz3KBCLQ9Iy>). – 2014. – 25.11).

## Словацька Республіка

Словацький парламент заборонив вивезення з країни питної води з природних джерел через трубопроводи. Відповідний пасаж з'явиться у конституції країни.

На забороні наполягла ліва влада прем'єр-міністра Роберта Фіцо, яка називає воду стратегічною сировиною, пише Deutsche Welle, передає Еспресо.ТВ.

За внесення відповідної зміни до основного закону країни цього тижня проголосувало 102 зі 150 депутатів словацького парламенту. Заборона не поширюватиметься на експорт мінеральних вод.

Коментуючи конституційну новацію, Роберт Фіцо наголосив, що були вже спроби переправляти джерельну воду з північної Словаччини до сусідньої Польщі, що, на його думку, є злочин. «Брак питної води, – нагадав словацький прем'єр, – одна з найгостріших світових проблем, від розв'язання якої залежить майбутнє людства».

## Литовська Республіка

Президент Литви Даля Грибаускайте пропонує Сейму поправки к конституції, согласно котрым громадянам Литви с особыми заслугами перед страной будет разрешено иметь двойное гражданство.

При этом гражданство Литвы будет сохранено. Об этом сообщает интернет сайт «Литовский курьер».

За даними міністерства охорони довкілля, Словаччина має великі запаси підземної води і використовує їх лише на двадцять відсотків. Утім, водопостачання не було і не є у Словаччині ідеальним. Труднощі полягають, насамперед, в тому, що джерела підземних вод розподілено нерівномірно, а відтак чимала частина населення змушена споживати воду з поверхових джерел.

Конституційну зміну «на захист води» ухвалено словацьким парламентом завдяки тому, що ідею соціально-демократичної більшості підтримано і деякими опозиційними посланцями. Однак інші представники опозиції вважають, що захищати воду – це є популізм чистої води (*Espresso.tv* ([http://espresso.tv/news/2014/10/22/u\\_slovachchyni\\_vneseno\\_do\\_konstytuciyi\\_zaboronu\\_na\\_eksport\\_pytnoyi\\_vody](http://espresso.tv/news/2014/10/22/u_slovachchyni_vneseno_do_konstytuciyi_zaboronu_na_eksport_pytnoyi_vody)). – 2014. – 22.10).

С такою ініціативою президент Литви Даля Грибаускайте виступила спустя день после того, как было заявлено, что, ставший гражданином США известный литовский баскетболист Жидрунас Илгаускас лишится литовского гражданства.

Тем не менее, литовские юристы критикуют инициативу президента, утверждая, что она может противоречить конституции.

«Есть сомнения в том, что такое применение нового исключения будет соответствовать конституционному положению о гражданстве Литовской Республики, изложенному в доктрине Конституционного суда о двойном (множественном) гражданстве», – говорится в выводах правового департамента канцелярии сейма.

Инициированный президентом проект планировалось в среду 12 ноября представить сейму, однако по причине критических выводов парламентских юристов проект был исключён. Его соответствие Конституции должен будет оценить Комитет сейма по вопросам права и правопорядка (*Европейская правда* (<http://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2014/11/11/7027677/>). – 2014. – 11.11).

\*\*\*

Депутат Сейма Литвы Повилас Гилис считает, что для введения двойного гражданства в Литве не обязательно менять Конституцию, сообщает корреспондент ИА REGNUM. Ранее о необходимости проведения референдума по изменению Конституции для узаконивания двойного гражданства заявила президент Литвы Даля Грибаускайте. «С приближением дискуссий о двойном гражданстве я хочу сказать свое мнение – Конституцию Литвы менять не надо. Нужно углубиться в содержание ее 12 статьи, чтобы понять, что она хорошо характеризует вехи получения и лишения гражданства», – считает Гилис.

В 12-й статье Конституции Литвы сказано: «Гражданство Литовской Республики приобретается по рождению и по другим установленным законом основаниям. За исключением установленных законом отдельных случаев, никто не может быть одновременно гражданином Литовской Республики и другого государства. Порядок приобретения и утраты гражданства устанавливается законом». «Так что, если ты родился в Литве, в семье литовских граждан – приобретаешь наше гражданство. Конституция говорит, что все другие случаи регламентируют законы. К сожалению, наш Конституционный суд (подчеркиваю – не отцы Конституции) создал проблему – объясняя слово „отдельный“,

как синоним терминов „исключительный“, „очень редкий“. Если мы правильно переведем слово „отдельный“, признавая, что при его использовании нельзя будет толпами получать литовское гражданство, мы откроем путь рациональным правовым решениям, сэкономим время и деньги, которые понадобятся на проведение референдума», – считает политик.

По его мнению, Литва сейчас из-за различий трактовки Конституции находится в правовой ловушке. «Если Конституционный суд пересмотрит свое решение, если у Сейма будет политическая воля, вопрос можно было бы „дешево“ и быстро решить. Если Конституционный суд и политики заботились бы о всеобщем благе – справедливости, это бы и произошло. Сейчас политики постыдно реагируют на единичный случай, пытаются подстроить под него закон. Поэтому это скорее политика, чем право», – заключил Гилис (*ИА REGNUM* (<http://www.regnum.ru/news/polit/1866242.html#ixzz3KAoK0blM>). – 2014. – 14.11).

**Справка:** Более двух третей опрошенных жителей Литвы не возражают против того, чтобы в Литве было узаконено двойное гражданство.

Как показал опрос, введение двойного гражданства одобрили бы 72,3% опрошенных, 10% высказались против, а 6,3% согласились бы с тем, чтобы такая возможность была предусмотрена только в отношении тех лиц, которые уехали из Литвы до провозглашения независимости в 1990 году.

Идею двойного гражданства в большей степени поддерживают жители с более высокими доходами и мужская часть населения. Отрицательно относятся к ней преимущественно представители старшего поколения и респонденты с более низким уровнем образования, жители Вильнюса и сельское население.

По данным исследования, все эмигрировавшие до 1990 года и позднее – оцениваются сходным образом: почти половина опрошенных (соответственно 46% и 48%) сказали, что относятся к ним положительно, немногим меньше респондентов (42 и 40%) – нейтрально. Отрицательно по отношению к эмигрантам настроены соответственно 4 и 2,6% опрошенных.

Опрос проводился с 8 по 17 июля в 95 отобранных точках страны, в нем приняли участие 1005 респондентов в возрасте от 18 до 75 лет.

Рассматриваемая сейчас парламентом новая редакция сохраняет двойное гражданство тем, кто уехал из Литвы до восстановления независимости, а также их потомкам, тогда как уехавшие из Литвы после 1990 года не смогут иметь двойное гражданство, оно может быть предоставлено только родившимся за рубежом их детям, как и в настоящее время.

В разделе 2 статьи 12 Конституции Литвы говорится, что «за исключением установленных законом отдельных случаев, никто не может быть одновременно гражданином Литовской Республики и другого государства». Эта статья конституции может быть изменена только путем референдума.

Лица, уехавшие из Литвы после восстановления независимости, могут иметь двойное гражданство только в исключительных случаях – например, после заключения брака с гражданином другого государства и получения таким образом второго гражданства. В этом

случае их дети, родившиеся за рубежом, смогут иметь двойное гражданство, как это узаконено и сейчас.

В соответствии с принятым прошлым летом в Литве новым законом о гражданстве, двойное гражданство могут получить родившиеся за рубежом дети эмигрантов и граждане тех государств, с которыми у Литвы подписаны договоры о двойном гражданстве. На сегодняшний день у Литвы таких договоров нет.

Дискуссии о двойном гражданстве начались и до сих пор не прекращаются после того, как осенью 2006 года Конституционный суд (КС) разъяснил, что по конституции случаи двойного гражданства должны быть редким исключением, и объявил законы, предусматривающие двойное гражданство, противоречащими конституции.

Опрос проведен по заказу новостного портала Delfi компанией маркетинговых исследований Spinter tyrimai (*Литовский курьер* (<http://old.kurier.lt/?r=13&a=3217>). – 2014. – 17.09).

## Турецька Республіка

2015 году в Турции будет принята новая конституция, которая будет отвечать интересам народа, сказал вице-премьер Нуман Куртулмуш.

«Большинство проблем, которые существуют в настоящее время в Турции, связаны с нынешней конституцией», – цитирует «Тренд» вице-преьера.

По сообщению телеканала «Kanal7», новая конституция Турции будет принята после парламентских выборов, которые пройдут 14 июня 2015 года.

Ранее о необходимости принятия новой конституции говорил министр юстиции

Бекир Боздаг. Несмотря на внесение изменений в более чем 100 статей действующей конституции, правительство страны не смогло сделать ее более демократичной, сказал он.

Напомним, что после президентских выборов, которые прошли в Турции 14 августа, экс-глава МИД и нынешний премьер страны Ахмет Давутоглу заявил, что для демократизации Турции необходима новая конституция.

По его словам, целью нового правительства страны станет подготовка демократической конституции (*BlackSeaNews.net* (<http://www.blackseanews.net/read/91268>). – 2014. – 25.11).

## Російська Федерація

С сентября в Государственной думе идет сбор депутатских подписей в поддержку законопроекта об отмене конституционных запретов на установление в России государственной идеологии и принципа приоритета международного права перед национальным. Преподаватель Высшей школы экономики, эксперт в области конституционного права Ю. Демешева анализирует суть законопроекта.

### *Правовая безграмотность*

Сам законопроект был разработан чуть менее года назад депутатским объединением «Российский суверенитет». Текст документа, размещенный на сайте объединения, отличается беспрецедентной юридической безграмотностью, а его содержание является крайне сомнительным с точки зрения основ демократического строя.



Рассмотрим сначала юридические ошибки законопроекта, текст которого выглядит следующим образом (нумерация и терминология сохранены):

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

### Статья 1

Внести в Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года («Российская газета», 1993, 25 декабря), следующие изменения:

1) исключить пункт 2 статьи 13 («Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной»);

2) в пункте 4 статьи 15 («Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора») исключить слова «Общепризнанные принципы и нормы международного права и»;

2) в пункте 1 статьи 17 («В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией») исключить слова «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и».

Настоящий Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования после одобрения всенародным голосованием.

Заметим сразу, что в первой статье законопроекта действительно два вторых пункта. Кроме того, вместо ссылок на часть статьи Конституции употребляется понятие «пункт», что является грубым нарушением юридической техники <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Парламентский клуб «Российский суверенитет». Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Дата обращения 04.09.2014.

Помимо технических ошибок в глаза бросается предложение изменить положения статей 13, 15 и 17 Конституции РФ путем принятия конституционной поправки. Реализовать его невозможно, так как это противоречит самой Конституции. В статье Конституции, которые авторы законопроекта хотели бы изменить, ни при каких условиях не могут быть внесены поправки.

Дело в том, что статьи 13 и 15 относятся к первой главе Конституции, закрепляющей основы конституционного строя государства, а статья 17 – ко второй главе, устанавливающей права и свободы человека и гражданина. Поскольку положения первой и второй глав Конституции исключительно важны, установленные ими нормы обладают специальной конституционно-правовой защитой, и для их изменений предусмотрен особый режим. Положения этих глав могут быть только пересмотрены (не «поправлены») путем принятия новой Конституции. Здесь также важно подчеркнуть, что пересмотру подлежат не отдельные статьи, а вся Конституция полностью. Причем пересмотр положений первой и второй глав Конституции возможен только в результате разработки и принятия проекта новой Конституции.

В качестве дополнительной гарантии, чтобы не оставлять парламентариям ни единого шанса для обхода особого порядка пересмотра, ч. 1 ст. 135 Конституции явно и однозначно запрещает Федеральному собранию (Государственной думе и Совету Федерации) самостоятельно пересматривать положения глав 1 и 2 Конституции.

Далее вызывает изумление предложение вынести закон о поправке к Конституции на одобрение всенародным голосованием. И здесь можно выделить два момента. Во-первых, в соответствии со статьей 136 Конституции поправки могут приниматься исключительно к главам 3–8 Конституции РФ (повторим, что принять поправки к положениям глав 1 и 2 невозможно), для чего необходимо издать особый нормативный правовой акт – закон о поправке к Конституции РФ. В случае с законодательной инициативой «Российского

суверенитета» правомерность предложения ограничивается исключительно совпадением наименования закона. Во-вторых, для закона о поправке к Конституции установлен специальный порядок принятия (ст. 136 Конституции), который никоим образом не допускает одобрения подобного закона всенародным голосованием.

Стоит отметить, что действующая Конституция РФ, в отличие от Конституции РСФСР 1978 года, вообще не предусматривает принятия законов, в том числе конституционных поправок, на референдуме, а федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» напрямую запрещает выносить на референдум вопросы, отнесенные Конституцией к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Впрочем, нетрудно догадаться, откуда взялась идея о референдуме в рассматриваемом законопроекте. Единственный разрешенный Конституцией порядок пересмотра положений глав 1 и 2 установлен статьями 134 и 135: предложение о пересмотре вносится в Государственную думу, и если оно будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, то созывается Конституционное собрание.

Столь спорная законодательная инициатива появилась в результате путаницы между причинами и следствием: нельзя отводить Конституции обслуживающую функцию и каждый раз менять ее нормы для решения текущих политических вопросов

После этого возможны два варианта развития событий. Первый: Конституционное собрание подтверждает неизменность Конституции РФ и прекращает процесс пересмотра. Второй: разрабатывается проект новой Конституции, который может быть принят либо двумя третями голосов членов Конституционного собрания, либо вынесен на всенародное голосование.

Даже если оставить за скобками поразительное для парламентариев незнание правовых процедур, принятие предложенного ими законопроекта все равно невозможно, поскольку за 20 лет существования Конституции

РФ так и не был принят федеральный конституционный закон о Конституционном собрании. Таким образом, прежде чем выступать с инициативой о пересмотре основополагающих положений Конституции, депутатам стоит сначала заполнить пробелы в правовом регулировании.

В доктрине конституционного права, правда, существует мнение, что Конституционное собрание должно быть создано только тогда, когда назреет необходимость пересмотра основополагающих норм Конституции. А до тех пор, пока главы 1, 2 и 9 Конституции не нуждаются в пересмотре, отсутствие федерального закона о Конституционном собрании служит дополнительной гарантией стабильности Основного закона. В случае с законопроектом «Российского суверенитета» это, похоже, действительно так.

*Противоречие демократическим ценностям*

Теперь проанализируем суть предлагаемых изменений. Содержательная часть законопроекта является крайне спорной с точки зрения демократических ценностей и основополагающих принципов конституционного права.

Установление в Конституции принципа идеологического плюрализма является одним из важных демократических достижений России. Отсутствие обязательной идеологии, свобода мнений и слова являются характерными признаками демократического режима. Стоит напомнить, что советские конституции никакого плюрализма в области идеологии и политики не допускали. Конституция СССР 1977 года прямо закрепляла господство марксистско-ленинской идеологии. Аналогичные положения содержались и в Конституции РСФСР 1978 года<sup>2</sup>. Крайне уместна здесь цитата незабвенных Ильфа и Петрова: «Раз вы живете в советской стране, то и сны у вас должны быть советские».

Идеологическое многообразие и запрет на государственную и обязательную идеологию

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л. В. Лазарева). ООО «Новая правовая культура». 2009.

невозможно рассматривать (и отменять) в отрыве от других конституционных норм, в которых они раскрываются. Речь идет о статье 28 Конституции РФ, устанавливающей свободу совести и убеждений, или о статье 29, предоставляющей каждому свободу мысли и слова. Данные конституционные регуляторы опираются также на положения Всеобщей декларации прав человека, провозглашающей право каждого на свободу убеждений и на свободное их выражение без какого бы то ни было различия, в том числе в отношении характера политических и иных убеждений (ст. 2 и ст. 19), и Международного пакта о гражданских и политических правах, признающего право каждого беспрепятственно придерживаться своих мнений и свободно выражать их (п. 1, 2 ст. 19).

Эти конституционные права и свободы непосредственно связаны с важнейшим демократическим принципом – запретом на привлечение лица к юридической ответственности за его убеждения, каковы бы они ни были. Согласно ч. 2 ст. 29 Конституции РФ никто не может быть принужден к выражению своих взглядов и убеждений или отказу от них. Наказуемы могут быть только действия, прямо запрещенные законом. Таким образом, исключение из текста Основного закона запрета на установление государственной или обязательной идеологии вызовет необходимость менять весь текст Конституции и ряд нормативных актов в сторону значительного ограничения прав человека и гражданина.

### *Противоречие международному праву*

Одна из целей, преследуемых авторами законопроекта, – отмена принципа приоритета международного права перед российским («отмена международных норм и правил, которые доминируют над Конституцией»). Однако можно с уверенностью сказать, что, исключив упоминания об общепризнанных принципах и нормах международного права из ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17, достичь ее невозможно.

Положения ч. 4 ст. 15 устанавливают, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные

договоры РФ включены в состав правовой системы страны. Причем необходимо различать два вида международно-правовых предписаний:

- нормы, источником которых является международный договор;
- общепризнанные принципы и нормы международного права без указания источника их закрепления и существования.

Важно понимать, что Конституция РФ признает приоритет не всех международных норм и принципов, а только тех международных договоров, не устанавливающих правила, отличающиеся от тех, что предусмотрены национальным законом. При этом приоритет международных договоров не распространяется на саму Конституцию, чьи нормы имеют преимущество как перед общепризнанными принципами и нормами международного права, так и перед международными договорами РФ. Следовательно, исключение из текста двух статей Конституции упоминания об общепризнанных принципах и нормах международного права никак не отменит приоритет международных договоров по отношению к национальным правовым актам.

Более того, предложенные законопроектом изменения вступают в противоречие с другими конституционными нормами. Конституция РФ содержит многочисленные ссылки на международное право. Так, в ее преамбуле указано, что народ РФ сознает себя частью мирового сообщества; в статье 63 речь идет о предоставлении политического убежища; в ч. 2 статьи 67 – о юрисдикции РФ на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне; в статье 69 – о гарантии прав коренных малочисленных народов. Таким образом, пересмотр всего двух статей не избавит текст Конституции от нежелательных для авторов законопроекта формулировок.

В целом можно говорить о том, что предложенный депутатским объединением законопроект не выдерживает никакой критики, вступает в прямое противоречие с конституционными нормами, предусматривает нереализуемые процедуры принятия и содержит рекордное число всевозможных ошибок

на каждую строчку текста. С точки зрения профессионального юриста, все это позволяет с большой долей вероятности предсказать, что сбор подписей в его поддержку не достигнет цели. Представляется, что столь спорная законодательная инициатива появилась в результате путаницы между причинами и следствием: нельзя отводить Конституции обслуживающую функцию и каждый раз менять ее нормы для решения текущих политических вопросов. Конституция не устанавливает препятствий для эффективного осуществления государственно-властной деятельности, она лишь определяет правовые границы общественных отношений. Нет необходимости менять Основной закон страны для пропаганды и поддержки определенных нравственных ценностей или представления интересов государства на международной арене. Все это возможно и в рамках существующего правового поля. Согласятся ли с этим парламентарии? Ждем результатов (*Институт современной России* (<http://imrussia.org/ru/аналитика/право/2062-в-россию-может-вернуться-государственная-идеология>). – 2014. – 28.10).

\*\*\*

Вскоре в России может пройти всенародный референдум об изменении Конституции, в которую предлагают внести статью о том, что человеческая жизнь возникает в момент зачатия. Следом за этим будут внесены изменения в

ряд законов о запрещении аборт и введении уголовной ответственности за их совершение.

Инициаторами изменения Конституции стали более 400 участников собора, который прошел в храме Христа Спасителя. Помимо верующих, в нем были представители Госдумы, Общественной палаты, эксперты, ученые и врачи – сообщает газета «Известия». В резолюции собора указано, что «право на жизнь с момента зачатия должно быть гарантировано Конституцией РФ, процесс изменения которой может быть инициирован путем референдума». В этом вопросе участники собора опирались на Конвенцию прав ребенка ООН, которую наша страна подписала ещё 24 года назад, а там четко прописано, что «ребенок ввиду его физической и умственной незрелости нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения».

«Приоритет международных норм права и сейчас гарантируется нашей Конституцией (ст. 15), а значит, мы должны гарантировать жизнь ребенку в утробе матери», – заявляет лидер движения «За жизнь» Сергей Чесноков.

По статистике, ежегодно проводится более девяти млн абортов и лишь 10 % из них совершаются по медицинским показаниям – ради спасения жизни и здоровья женщины (*Ура.Ru* (<http://ura.ru/content/primenews/18-11-2014/news/1052194669.html>). – 2014. – 18.11).

## Киргизька Республіка

В парламенте Кыргызстана передумали исполнять мораторий на «перекраивание» Конституции, объявленный до 2020 года. Как сообщило ИА «24.kg», поправки в Закон «О введении в действие Конституции КР» вносит депутат Карганбек Самаков.

«После свержения режима Курманбека Бакиева в республике отсутствовали легитимные органы власти. Следовало вернуться в правовое поле, но жить с авторитарной Конституцией 2007 года было невозможно. 30 апреля 2010-го было образовано Конституционное совещание

в составе 75 человек. По завершении работы над проектом основного закона он был передан временному правительству для вынесения на референдум. 27 июня 2010 года референдум проведен, принят Закон «О введении в действие Конституции». Согласно нововведению, Жогорку Кенеш не может вносить изменения в Конституцию до 1 сентября 2020-го. Таким образом, совершенно необоснованно наложен запрет на использование законного и жизненно необходимого механизма пересмотра Конституции. Почему выбрана именно эта дата?



Такое важное ограничение действия основного закона должно было рассматриваться и приниматься голосованием Конституционного совещания, чего сделано не было», – поясняет свою инициативу нардеп.

То есть он фактически предлагает отказаться от моратория, введенного до 2020 года.

Однако заместитель председателя парламентского комитета по правам человека, конституционному законодательству и госустройству Абдыманап Кутушев не согласен с подобной инициативой. По его мнению, Закон «О введении в действие Конституции» особый, специфический, подобные часто принимаются вместе с Конституцией любой другой страны. Это документ, который расписывает порядок начала и продолжения действия Конституции, а также порядок ее изменения, и потому его нельзя рассматривать отдельно от основного закона.

«Тем более он принят всеобщим голосованием. Это воля народа. А волю народа взять да изменить по инициативе одного депутата, пусть даже очень умного и преуспевающего, не совсем логично. Конституция – это общественный договор, иногда ее называют и сборником компромиссов. Народ на референдуме проголосовал, какой она должна быть. Основной закон нельзя менять до оговоренного на референдуме срока. Только так мы научимся соблюдать стабильность в законодательстве, и у народа, следовательно, будет больше доверия к государству. Договорились не вносить изменения в Конституцию до 2020 года, давайте будем соблюдать правила игры. Почти половина срока уже прошла. Осталось чуть более пяти лет. Потерпим, господа, время пройдет быстро, немного осталось. И будем помнить уроки прошлого, совсем недалекого прошлого. Ведь мы все знаем, что до этого основной закон меняли семь раз. И каждый раз под благовидным предлогом и из лучших, казалось, побуждений. А какой был результат, все помнят. Воистину благими намерениями вымощена дорога в ад», – сказал Кутушев.

Эксперт Нурлан Садыков отметил, что есть только два пути решения этого вопроса:

либо вновь провести референдум, либо ждать 2020 года.

«В иерархии нормативно-правовых актов Конституция и Закон «О введении в действие Конституции» стоят на первом месте, и поэтому их не так просто изменить. Надо заметить, что действительно есть необходимость внести некоторые коррективы в нормы Конституции или отшлифовать некоторые статьи. Например, принцип, когда акимов назначает премьер-министр по согласованию с местными айылными кенешами, противоречит природе государственной власти. Главы госадминистраций должны избираться государственными лицами, не вмешивая в этот процесс органы местного самоуправления», – подчеркнул он.

А профессор КРСУ, эксперт в области парламентаризма Зайнидин Курманов, напротив, считает, что не надо торопиться с проведением референдумов. По его словам, многие инициативы тех, кто сегодня хочет изменить Конституцию, можно решать на законодательном уровне, не внося поправки. Но при этом надо помнить, что в современном мире все стремительно меняется, и КР нельзя отставать.

«В свое время ограничения до 2020 года были введены правильно, это было стремление добиться конституционной и законодательной стабильности. Однако уже сейчас появились группы, которые хотят внести поправки в основной закон. Чтобы не рубить шашкой, надо собрать всех грамотных юристов и обсудить, без каких изменений в Конституцию не обойтись. Нам надо отходить от бюрократического управления к прозрачной системе правления, чтобы все стороны были на равных позициях. Действующая Конституция может стать препятствием этому, так как в ней заложен ряд моментов, провоцирующих политический конфликт. Считаю неправильным, что сегодня правительство может формироваться только коалиционным путем. Неправильны и ограничения для партий, которые не могут занимать более 65 % мандатов. Не совсем правильно давать свободный мандат депутатам, что не ведет к дисциплине во фракциях.

Поэтому данный законопроект следует тщательно изучить», – полагает он.

В то же время лидер «Ата Мекена» и «отец» Конституции-2010 Омурбек Текебаев не стал долго рассуждать о сути законопроекта своего еще вчерашнего близкого соратника. Он просто назвал его несерьезным.

«Разные люди могут говорить о чем угодно, но это не значит, что это тема для всеобщего обсуждения. Я считаю, что действующая

Конституция работает эффективно, самое главное, что в ней заложены механизмы мирной передачи власти и деятельности президента, парламента, правительства. Основной закон должен работать не только до 2020 года, но даже до 2050-го», – заключил Омурбек Текебаев (*Вечерний Бишкек* ([http://www.vb.kg/doc/289683\\_parlament\\_nameren\\_razreshit\\_perekraivat\\_konstityciu\\_snova.html](http://www.vb.kg/doc/289683_parlament_nameren_razreshit_perekraivat_konstityciu_snova.html)). – 2014. – 14.10).

## Республика Вірменія

Одним из центральных направлений внутривластной жизни Армении все больше и больше становятся инициированные властью конституционные изменения. Процесс обсуждения конституционных реформ начался год назад. Согласно планируемым изменениям, Армения должна трансформироваться из президентской в парламентско-президентскую республику. За это время была создана специальная комиссия по конституционным реформам при президенте, которая до 15 октября представит проект конституционных изменений. По словам членов комиссии, референдум по реформам может пройти не раньше 2016 года.

Представители правящей Республиканской партии Армении (РПА) заверяют, что новые изменения направлены на создание более эффективных условий работы для исполнительной власти, они сделают страну демократичнее, а власть – менее централизованной. По оценке председателя Конституционного суда Гагика Арутюняна, изменения созрели, поскольку большая часть действующей Конституции остается на уровне лозунгов, в ней не закреплены необходимые гарантии реализации ее положений.

Между тем парламентская оппозиция в лице партий «Армянский национальный конгресс» (АНК), «Пролетающая Армения» (ППА) и «Наследие» выражает противоположное мнение. Более того, многие оппозиционеры убеждены, что на фоне множества социально-экономических проблем вопрос

о конституционных реформах является неактуальным и искусственным.

«Основные проблемы Армении не в наличии плохих законов и Конституции, а в невыполнении норм и положений законодательства. Права и свободы человека защищены на бумаге, но на деле они игнорируются – вот в чем проблема, вот что надо решать. Инициирование конституционных изменений является псевдоповесткой, поскольку тем самым предпринимается попытка отвлечь внимание общества от таких важных проблем, как эмиграция и тяжелые социальные условия», – заявила секретарь парламентской фракции «ППА» Н. Зограбян.

«Сейчас, когда власть в стране нелегитимна, нашим согражданам не нужны конституционные реформы. Когда власти избраны неконституционным путем, о каких изменениях в Конституцию может идти речь?» – уверен председатель партии «Наследие» Р. Ованнисян.

Между тем, в предвыборных программах президента в 2008-ом, а также в 2013 году нет ни одного слова о том, что он планирует провести какие-либо конституционные изменения. По мнению некоторых экспертов, неожиданный разворот в сторону конституционной реформы объясняется приближением окончания президентского срока в 2018 году. С. Саргсян осознает необходимость решения вопросов, связанных с его политическим будущим. Оппозиция, а также ряд наблюдателей уверены в том, что грядущие изменения являются

главным оружием для пролонгации власти Саргсяна, ведь по действующей Конституции одно и то же лицо не имеет права занимать пост президента более двух сроков подряд.

«Серж Саргсян хочет пойти на очередную авантюру в отношении Армении, пытается воплотить в жизнь конституционные изменения. Цель очевидна – воспроизвести свою власть в статусе «генерального секретаря» Республиканской партии», – считает обозреватель издания «Zham.am» К. Акопджанян, называющей изменения «Конституцией одного человека».

«Конституционные поправки – блеф, при помощи которых С. Саргсян пытается прикрыть свое намерение удержать власть», – считает секретарь фракции «АНК» А. Манукян. По его мнению, если С. Саргсян до следующих выборов не осуществит конституционные реформы, то это приведет к развалу его команды. Некоторые эксперты полагают, что конституционные реформы могут стать сдерживающим фактором для возможных центробежных процессов в лагере власти в преддверии окончания президентского срока С. Саргсяна.

Однако в вопросе реализации реформ существует два проблемных момента. Первый непосредственно связан с окружением президента. План С. Саргсяна по пролонгации своей власти является неконкретным и невнятным для представителей криминально-олигархической системы. Возможно, для последних был бы намного понятнее проект «политический наследник», использованный в свое время президентом Р. Кочаряном, политическим наследником которого, как известно, являлся нынешний президент. Первый президент Л. Тер-Петросян назвал попытку пролонгации власти С. Саргсяна с помощью конституционных изменений роковой ошибкой, демонстрирующей оторванность главы государства от реальности.

Второе обстоятельство связано с необходимыми ресурсами для реализации выбранного президентом сложного проекта, который, как уже было сказано, является не вполне понятным для его окружения.

Так, прежде чем провести эти поправки на референдуме, С. Саргсяну необходимо провести пакет конституционных изменений в Национальном Собрании (НС). Однако у президента нет для этого необходимых 2/3 голосов, или больше 80 голосов из 131 депутата. Сегодня разница в соотношении голосов фракции «РПА» (70 депутатов) и неподконтрольных власти сил в парламенте является минимальной, что станет серьезным препятствием для реализации инициированного властью проекта (*Вестник Кавказа* (<http://www.vestikavkaza.ru/articles/Armeniya-Konstitutsiya-odnogo-cheloveka-1.html>; <http://www.vestikavkaza.ru/articles/Armeniya-Konstitutsiya-odnogo-cheloveka-2.html>). – 2014. – 1-2.10).

\*\*\*

Концепция конституционных реформ Армении – грамотно составленный, обоснованный в правовом отношении документ. Такое мнение в интервью Panorama.am выразил доцент кафедры конституционного права Ереванского государственного университета, специалист по конституционному праву Вардан Айвазян.

По его словам, лишь измененной конституции недостаточно для того, чтобы надеяться на положительный результат и необходимо реализовать программу формирования грамотного гражданского общества, которое было бы осведомлено о положениях Конституции.

«Реформированная конституция послужит своей цели лишь в том случае, если власти и общество будут знать, что такое Конституция, для чего она создана, какие задачи решает, что такое государство, парламент», – подчеркнул специалист.

Вместе с тем Вардан Айвазян добавил, что Специализированная комиссия по конституционным реформам при президенте Армении сделала первый шаг, выступив с грамотной программой изменений, а второй шаг зависит от конкретных властей, которые параллельно с этими изменениями приложат усилия для решения этой задачи.

«Грамотное с точки зрения наличия политических знаний общество не формируется само по себе, его должно сформировать государство, – считает он. – Усилия властей должны быть направлены именно на достижение этой цели, в противном случае конституционные изменения не приведут к положительным результатам: даже если изменится форма государственного правления, ситуация останется прежней – не будет ни положительных, ни отрицательных изменений».

По мнению юриста, улучшения социального положения можно ожидать лишь в том случае, если положения Конституции в действующем или реформированном варианте начнут выполняться.

«Как только это произойдет, Конституция начнет оказывать непосредственное влияние на улучшение социального положения общества, которое обусловлено наличием гармонии между обществом и государством», – резюмировал он.

Напомним, что в проекте Концепции реформирования Конституции Армении предлагался переход к парламентской модели государственного управления. Проект на протяжении нескольких месяцев находился в стадии рассмотрения, обсуждения продолжались до 15 октября 2014г. Уже 15 октября были обнародованы разработанная Специализированной комиссией по конституционным реформам при президенте Армении Концепция конституционных реформ в РА, а также заключение Венецианской комиссии на английском языке и его неофициальный перевод на армянский. Как ранее отметил глава Специализированной комиссии по конституционным реформам при президенте РА, председатель Конституционного суда республики Гагик Арутюнян, референдум по конституционным реформам в Армении может пройти не раньше 2016 года (*Panorama* (<http://www.panorama.am/ru/interviews/2014/10/17/v-ayvazyan>). – 2014. – 17.10).

\*\*\*

Венецианская комиссия обсудила проект концепции конституционных реформ Армении и представила заключение, состоящее из

87 пунктов. В последнем пункте отмечается: «Венецианская комиссия будет рада продолжить сотрудничать с властями Армении в процессе осуществления этих важных реформ».

Корреспондент Panorama.am провел беседу с членом Специализированной комиссии по конституционным реформам Геворком Даниеляном касательно дальнейших действий комиссии.

«Заключение комиссии положительное, но вместе с тем в нем содержатся некоторые соображения. Специализированная комиссия приняла их и внесла необходимые корректировки», – отметил Геворк Даниелян, комментируя заключение Венецианской комиссии.

Обратившись к позиции комиссии касательно перехода к парламентской модели управления, юрист подчеркнул: «Венецианская комиссия в качестве исходной позиции признала то, что парламентская форма правления более предпочтительна с точки зрения решения накопившихся на данный момент в нашей стране политических и правовых развитий, становления и укоренения демократических институтов. Причем в заключении также отражена идея, согласно которой вопрос выбора модели правления может быть окончательно решен лишь в случае взаимного согласия политических сил».

Касаясь вопросов, которые обсуждались на состоявшемся накануне заседании Специализированной комиссии по конституционным реформам Армении, Г. Даниелян заявил: «На заседании детально обсуждался дополненный на основе заключения Венецианской комиссии проект. Кроме того было проведено открытое голосование, и документ был одобрен. По сути, это были довольно бурные обсуждения, прозвучали даже взаимопротиворечащие мнения, однако в ходе обсуждений нам удалось найти взаимосогласованные решения. Мы решили в установленный срок – 15 октября – представить окончательно дополненный вариант президенту республики».

По словам юриста, в случае, если президент одобрит проект, начнутся политические



обсуждения с учетом того, что предусловием в некоторых вопросах является политическое взаимосоглашение. В случае соответствующих оговорок комиссия пересмотрит документ и уже с учетом этих соображений начнет работы по разработке проекта текста Конституции. В случае естественного хода предусмотренных работ референдум планируется провести осенью 2016 года» (*Panorama* (<http://www.panorama.am/ru/interviews/2014/10/15/g-danielyan>)). – 2014. – 15.10).

\*\*\*

Конституция – не рубашка, чтобы менять ее каждый день, однако если возникла необходимость в реформах, нужно их реализовать. Об этом заявил сегодня в беседе с журналистами глава Венецианской комиссии Д. Букиккио, который находится в Армении для участия в XIX Ереванской международной конференции.

При этом он подчеркнул, что конституционные реформы должны быть осуществлены в условиях широкого консенсуса между всеми политическими силами.

«Призываю все политические силы Армении придерживаться конструктивной позиции в этом процессе. Надеюсь, что Концепция конституционных реформ в РА получит свою конкретизацию, будет достигнут широкий консенсус в общественных и политических кругах», – отметил Джанни Букиккио, добавив, что разработанная Специализированной комиссией по конституционным реформам при президенте Армении Концепция конституционных реформ в РА удостоилась положительной оценки Венецианской комиссии.

«Конечно, речь идет о концепции, многое зависит от того, какие проявления получат закрепленные в ней положения», – добавил глава Венецианской комиссии.

Д. Букиккио сообщил также о готовности Венецианской комиссии продолжить сотрудничать с властями Армении и Специализированной комиссией в процессе осуществления реформ.

Обратившись к сильным и слабым сторонам Концепции конституционных реформ в РА, Джанни Букиккио заявил, что слабых сторон

немного. По его словам, было бы лучше, если бы посвященная нацменьшинствам часть была бы представлена более подробно.

При этом глава Венецианской комиссии обозначил важность того, что Армения движется к парламентской модели государственного управления. «Конечно, для принятия данных конституционных реформ нужна политическая воля. Это очень важно, это должно быть волей общества, а не политической элиты», – резюмировал он.

Напомним, что в проекте Концепции реформирования Конституции Армении предлагался переход к парламентской модели государственного управления. Проект на протяжении нескольких месяцев находился в стадии рассмотрения, обсуждения продолжались до 15 октября 2014 г. Уже 15 октября были обнародованы разработанная Специализированной комиссией по конституционным реформам при президенте Армении Концепция конституционных реформ в РА, а также заключение Венецианской комиссии на английском языке и его неофициальный перевод на армянский. Как ранее отметил глава Специализированной комиссии по конституционным реформам при президенте РА, председатель Конституционного суда республики Гагик Арутюнян, референдум по конституционным реформам в Армении может пройти не раньше 2016 года (*Panorama* (<http://www.panorama.am/ru/law/2014/10/24/j-buqiqio/>)). – 2014. – 24.10).

\*\*\*

Президент Серж Саргсян решил повременить с конституционными реформами. Пресс-секретарь президента Арман Сагателян 17 октября заявил, что окончательная позиция президента Армении по концепции конституционных реформ, по всей вероятности, будет известна в феврале – марте 2015 года.

Как известно, против конституционных реформ выступает объединенная оппозиция, в особенности, партия «Прорывающая Армения» во главе с Гагиком Царукяном. Именно вопрос конституционных реформ заставил до последнего времени позиционирующего себя как «альтернативная» сила, Царукяна пойти на активные протестные действия. Под давлением многотысячного митинга

10 октября Саргсян берет паузу, делая, как ему кажется, «очередной гениальный шахматный ход». Только вот, вряд ли в противоположном лагере поддадутся на такую обманку Саргсяна.

Не оставила своих надежд команда Саргсяна и на раскол объединенной оппозиции. И «паршивую овцу» в лице Раффи Ованнисяна не пришлось долго искать. 17 октября партия «Наследие» распространила заявление, в котором отмечается, что «Наследие» осуждает подписание договора о вступлении Армении в ЕАЭС и считает его антиконституционным шагом против суверенитета Армении и Арцаха и далее в том же духе.

Такого рода заявление накануне митинга 24 октября можно расценивать не иначе как отказ от участия в общенациональном протестном движении. Напомним, что на митинге 10 октября лидер Армянского национального конгресса, первый президент страны Левон Тер-Петросян заявил, что оппозиция на поднимает внешнеполитических вопросов, а вопрос о вступлении Армении в Евразийский Союз вообще считает закрытым. Армянский национальный конгресс и «Прорывающаяся

Армения» после такого заявления Раффи Ованнисяна вправе отлучить последнего от митингов: в компании с однопартийцами или его одного – вопрос уже второстепенный.

По всей видимости, за заявлением Раффи Ованнисяна стоит действующая власть, которая таким образом хочет оторвать от оппозиции несостоявшегося в прошлом президента. Только вот отсутствие Раффи Ованнисяна на митинге вряд ли будет очень заметным и уж тем более – вряд ли будет досадным для оппозиции. Как говорится: баба с возу, кобыле легче. Тем более что вряд ли взгляды Раффи Ованнисяна разделяют его активные однопартийцы.

Так что Саргсян делает ставку, скорее всего, на паузу в вопросе конституционных реформ. Словом, мяч на стороне оппозиции и следующий ход за ними, вернее за Гагиком Царукианом. Ведь команда Левона Тер-Петросяна уже не раз заявляла, что вопрос конституционных реформ для них второстепенный. И основное требование у них – незамедлительная отставка действующего президента и проведение внеочередных президентских и парламентских выборов (*IA REGNUM* (<http://www.regnum.ru/news/polit/1858008.html#ixzz3HYY77Zxj>). – 2014. – 18.10).

## Буркина-Фасо

Сотни демонстрантов вступили в столкновения с полицией в Уагадугу, столице Буркина-Фасо. Это стало следствием протестов против изменений в конституции страны, сообщает Agence France-Presse.

Протесты начались после того как стало известно о намерениях администрации президента Блеса Компаоре изменить конституцию страны. Планируемые изменения приведут к продолжению полномочий Компаоре, который возглавляет Буркина-Фасо с 1987 года.

Полиция преградила путь протестующим, которые приблизились к зданию парламента. Силовики применили слезоточивый газ, после чего большая часть протестующих покинула улицы, однако несколько сотен вступили в бои с полицией, передает «Газета.Ру».

По данным лидеров оппозиции, в протестах участвовали до миллиона человек при населении Уагадугу в 1,5 млн (*Vesti.az* (<http://vesti.az/news/223528>). – 2014. – 28.10).

## Республика Союзу М'янма

Президент США встретился с известной правозащитницей Аун Сан Су Чжи, чтобы поддержать ее требования об изменении конституции страны.

Обама прибыл в Мьянму для участия в саммите АСЕАН, но еще до прибытия в страну пообещал встретиться с Сан Су Чжи, чтобы поддержать ее требования об изменении

конституції країни, згідно з якою ця правозащитниця і політик не може стати кандидатом в президенти, оскільки її діти не є громадянами М'янми.

Обама заявив: «Считаю, що конституційні поправки повинні відображати швидше політику включення, а не ізоляції. Так, наприклад, неможливо уявити доповнення, яке обмежує право громадянина бути обраним на президентський пост через статус власних дітей».

Подобної ж позиції дотримується і правозащитниця Аун Сан Су Чжи: «Ми вимагаємо внести поправки в конституцію не заради юридичного крохоборства, а оскільки вважаємо, що в цій країні настав час змін, якщо ми хочемо прийти до повноцінної демократії, що відповідає інтересам народу».

Як і не вповне демократична конституція країни, ряд інших проблем, доставлених М'янме в спадок від воєнної хунти, викликають нарікання Заходу. Так, на рівні ООН не раз висловлювалася турбота за долю народу рохинджа, корінного мусульманського меншинства М'янми, багато представників якого змушені були стати біженцями.

Нагадаємо, М'янма, яка до 1989 року називалася Бирмою, це держава в Південно-Східній Азії. Фактично з 1962 по 2011 рік країною керувала воєнна хунта. Лише в 2008 році була прийнята перша конституція (*Федеральне агентство новостей №1* (<http://riafan.ru/143313-izmenit-li-myanma-konstitutsiyu-pod-davleniem-ssha/>). – 2014. – 14.11).

### 3 фондів НБУВ

Волковинська В. О., м.н.с. інформаційно-аналітичного відділу ФПУ НБУВ

## Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних Фонду Президентів України

### *Бібліографія країн Європи, Азії та Америки*

*Adams Maurice* **Disabling constitutionalism. Can the politics of the Belgian Constitution be explained?** = [Відключення конституціоналізму. Чи можна пояснити політику Конституції Бельгії?] // *International Journal of Constitutional Law*. 2014. – Vol. 12, Iss. 2. – P. 279-302.

*Ashby Ruth* **The Great American Documents. Volume I, 1620-1830** = [Великі американські документи. Том I, 1620-1830]. – Hill and Wang, 2014. – 151 p.

*Awofeso Olu* **Constitutional Development in Nigeria. Historical and Political Analysis** = [Конституційний розвиток в Нігерії. Історико-політичний аналіз]. – 2014. – 295 p.

*Bulmer W. Elliot* **A Constitution for the Common Good: Strengthening Scottish Democracy After 2014** = [Конституція для загального блага: Зміцнення шотландської демократії після 2014]. – Luath Press Ltd, 2014. – 218 p.

*Hunter Kerry L.* **Approaching the U.S. Constitution. Sacred Covenant or Plaything for Lawyers and Judges** = [Наближення до Конституції США. Священний пакт або іграшка для юристів та суддів]. – Lexington Books, 2014. – 132 p.

Ця книга стверджує, що, враховуючи політичну владу Верховного суду, якою він користується сьогодні, відповіддю на збереження принципу поділу влади, демократії та американської прихильності невідчужуваним

правам людини є заохочення Суду постійно служити колективною совістю нації.

*M'Bissa Claude-Richard Débat sur la Constitution du 20 janvier 2002 au Congo. Enjeux sociaux et stratégies politiques* = [Дебати про Конституцію з 20 січня 2002 року в Конго. Соціальні питання і політичні стратегії]. – Paris: Harmattan, 2014. – 157 p.

Автор пропонує свої погляди щодо дискусії серед політичного класу та громадянського суспільства з питання про доцільність продовжувати зміни в основному законі.

*Mhango Mtendeweka Constitutional Eighteenth Amendment Bill: An Unnecessary Amendment to the South African Constitution?* = [Біль про вісімнадцяту конституційну поправку: Непотрібні поправка до Конституції Південної Африки?] // *Statute Law Review*. – 2014. – Vol. 35, Iss. 1. – P. 19 - 34.

Ця стаття розглядає обґрунтування запропонованих у Вісімнадцятій поправці конституційних реформ. По-перше, пропозиція в Вісімнадцятій поправці, ймовірно, суперечить конституційній схемі Південної Африки і не може примиритися з іншими функціями або положеннями Конституції. По-друге, у випадку схвалення в її нинішньому вигляді, Вісімнадцята поправка порушить принцип поділу влади.

*Sebastián-Aparicio Sofía Post-war Statebuilding and Constitutional Reform in Divided Societies. Beyond Dayton in Bosnia* = [Повоєнне державотворення і конституційна реформа в розділених суспільствах. Поза Дейтоном в Боснії]. – Palgrave Macmillan, 2014. – 272 p.

Дослідження фокусується на досвіді державотворення і конституційних рішень після насильницького конфлікту. Використовуючи випадок Боснії і Герцеговини, одного з найбільш розділених суспільств Європи, в якості прикладу, щоб наголосити на основних питаннях післявоєнного державотворення, автор запитує, за яких обставин зовнішні гравці можуть вплинути на інтереси, цілі та

стратегії місцевих акторів в постконфліктних, розділених процесах?

*Spalding Matthew, Forte David F., Meese Edwin The Heritage guide to the constitution* = [Путівник по спадщині Конституції]. – Perseus Distribution Services, 2014. – 500 p.

Цей путівник є першим у своєму роді, і показує американську Конституцію, як ніколи раніше, пункт за пунктом, кожну поправку і відповідну судову справу.

*Taylor Greg Convention by consensus: Constitutional conventions in Germany* = [Конвенція консенсусом: Конституційні конвенції в Німеччині] // *International Journal of Constitutional Law*. – 2014. – Vol. 12, Iss. 2. – P. 303-329.

Часто вважається, що конституційні конвенції в основному британська практика, але ця стаття визначає п'ять німецьких конституційних конвенцій і ще дві з них, які, можливо, виникають. Вони, безсумнівно, не відіграють такої важливої ролі, як у Великобританії, але і в Німеччині конституційні конвенції контролюють призначення на важливі посади, а також створення міжнародних договорів.

*Tsai Robert L. America's Forgotten Constitutions. Defiant Visions of Power and Community* = [Забуті Конституції Америки. Неконтрольовані образи влади і спільноти]. – Harvard University Press, 2014. – 368 p.

Конституція США починається проголошенням суверенітету всіх громадян: «Ми, народ». Захоплююча Історія альтернативних конституцій, написана Робертом Цаєм, запрошує читачів до кола тих, хто відкинув це дзвінке твердження – неконтрольованих груп, які відмовилися прийняти визначення Конституції в тому, хто є «народом» і як його владу слід проявляти. Книга майстерно викриває хиткі основи конституційного ідентичності. Автор розглядає вісім примірників особливих конституцій, написаних групами, що представляють культурні установки поза нормами у пошуку суверенітету.



*Vile John R. Re-framers. 170 Eccentric, Visionary, and Patriotic Proposals to Rewrite the U. S. Constitution* = [Пере-творення. 170 ексцентричних, фантазійних і патріотичних пропозицій переписати Конституцію США]. – ABC-CLIO, 2014. – 400 p.

Ця книга документує численні ідеї пере-творення Конституції США – деякі практичні,

деякі ідеалістичної, а деякі межують з фанатикою, – які відбивають Конституційну спадщину Америки і можуть формувати майбутнє країни. Ця книга є найбільш всеосяжним огляд всіх основних пропозицій переписати, переглянути або навіть замінити Конституцію США, що охоплюють більш ніж 170 пропозицій від народження нації донині.

### **Бібліографія країн СНД**

*Адрианов Н. В. Конституция в свете коннотации* / Н. Адрианов // Государство и право. – 2014. – №1. – С. 17–26.

*Алешкова И. А. Конституция РФ как особый вид нормативного правового акта* / И. А. Алешкова, Т. В. Власова, В. М. Дуэль // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Юридические науки. – 2014. – № 2 (14). – С. 14-22.

В рамках даної статті автори актуалізують питання, пов'язане з становленням на законодавчому рівні офіційної класифікації нормативних правових актів Російської Федерації, виділяючи Конституцію РФ, закони та підзаконні правові акти.

*Белозерцев С. В. Конституция России, судебная система, действующее законодательства и права человека* / С. В. Белозерцев // Вопросы современной юриспруденции. – 2014. – № 35. – С. 71–83.

У статті аналізується дія Конституції, норм міжнародного права та судової системи щодо забезпечення та захисту прав людини в Росії.

*Болтунова И. И. Конституция Российской Федерации – проблемы и перспективы* / Болтунова И. И., Болтунова Е. М. // Международный научно-исследовательский журнал. – 2014. – № 2-3 (21). – С. 7-8.

У статті розглянуті основні недоліки чинної Конституції Російської Федерації і позначені основні напрямки її подальшого розвитку.

*Брусалинская Г. С. Влияние Конституции Российской Федерации на конституции стран СНГ и Приднестровской Молдавской Республики* / Г. С. Брусалинская // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 71–76.

У статті аналізується роль Конституції Російської Федерації як основоположного документа країни, її вплив на конституції країн СНД. Особливу увагу приділено впливу Конституції Росії на Конституцію ПМР.

*Василевич Г. А. Конституция Республики Беларусь: поиск оптимальной модели и современное состояние (к 20-летию со дня принятия)* / Г. А. Василевич // Право.by. – 2014. – №2. – С. 5–12.

У статті стисло викладено процес підготовки та прийняття п'ятої Конституції Білорусі, двадцятиріччя якої відзначається 15 березня 2014. Дана характеристика основних моделей Конституції, які пропонувалися у Парламенті. Показано значення дотримання Конституції для державного та суспільного розвитку.

*Джалилян С. М. Конституция России и общепризнанные принципы и нормы международного права* / Джалилян С. М. // Вопросы науки. – 2014. – № 1 (6). – С. 138-141.

*Добрынин Н. М. Посильные суждения о пользе конституционной реформы в России: Что есть и как действовать* / Н. Добрынин // Государство и право. – 2014. – №1. – С. 27–35.

*Зорькин В. Д.* **Проблемы конституционно-правового развития России (к 20-летию Конституции Российской Федерации)** / Зорькин В. Д. // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. – 2014. – № 1. – С. 3-21.

У статті розглядаються актуальні питання конституційного розвитку сучасної Росії, зокрема проблема вироблення концепції російського конституціоналізму, заснованого на суспільному договорі між державою і громадянським суспільством.

*Лучинина П. Ю.* **К вопросу о конституциях зависимых территорий Великобритании и США** / П. Ю. Лучинина // Приоритетные направления развития науки. – Уфа, 2014. – С. 106–109.

*Машаров Е. И.* **Закрепление свободы совести и вероисповедания в конституциях стран Европы** / Машаров Е. И. // Международное публичное и частное право. – 2014. – № 4. – С. 46-48.

Стаття присвячена опису юридичного оформлення свободи совісті та віросповідання в конституціях країн Європи та аналізу змісту статей європейських конституцій, присвячених свободі совісті та віросповідання, порівнянню в частині обсягу даного змісту і юридичних гарантій зазначеної свободи.

*Нанба С. Б.* **Конституция России в мировом конституционном пространстве** / С. Б. Нанба, Н. Б. Крысенкова // Журнал российского права. – 2014. – № 2 (206). – С. 119-125.

*Озиев Т. Т.* **Конституция чеченской республики в современном измерении (статический и динамический аспекты)** / Т. Т. Озиев // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. – Т. 2, № 1. – С. 230–233.

У статті досліджується стабільність Конституції Чеченської Республіки як найважливіша юридична властивість основного закону республіки.

*Петрянин А. В.* **Конституция Российской Федерации 1993 года как правовая основа проиводействия экстремизму** / А. В. Петрянин // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 1 (25). – С. 318–320.

*Потапова Е. А.* **Вопросы закрепления избирательных прав в конституциях стран СНГ** / Потапова Е. А. // Экономика, социология и право. – 2014. – № 2. – С. 144-146.

*Потапова Е. А.* **Вопросы закрепления избирательных прав в конституциях стран СНГ** / Потапова Е. А. // Экономика, социология и право. – 2014. – № 2. – С. 144-146.

*Смыкалин А. С.* **Историко-сравнительный анализ проекта конституции Российской Демократической Федеративной Республики 1917 г. и ныне действующей конституции РФ 1993 г.** / А. Смыкалин // Государство и право. – 2014. – №1. – С. 100-114.

*Тхабисимов Х. А.* **Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как конституционный принцип российского федерализма** / Х. А. Тхабисимов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 19–24.

У статті розглядаються питання, що стосуються конституційного принципу російського федералізму при розмежуванні повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади суб'єктів Російської Федерації.

*Упоров И. В.* **Конституция России 1993 года и уголовный закон: двадцать лет спустя** / И. В. Упоров // Современная научная мысль. – 2014. – № 1. – С. 75–82.

У статті представлений аналіз змін у кримінальному законодавстві Росії за двадцять років, що минули після прийняття

Конституції Росії. Обґрунтовано висновок про низьку ефективність кримінальної політики, яка не дозволяє належною мірою захищати конституційні цінності.

*Фадеев В. И. Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации / Фадеев В. И. // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. – 2014. – № 1. – С. 44-59.*

У статті розглядаються два взаємопов'язані завдання, які вирішуються сучасною конституцією, – забезпечення непорушності базових принципів і засад держави і одночасно розвиток з урахуванням мінливої суспільної та державної практики. Значення і роль Конституції істотно зростають в суспільстві, і вона сприймається як документ, здатний захистити права громадян, а не тільки як декларація.

### **Бібліографічні ресурси України**

*Абдалказим М. А. До питання про міжнародний вимір конституційного права / М. А. Абдалказим // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 2. – С. 173-179.*

У статті досліджуються питання впливу міжнародного права на національне конституційне право держав, що детермінують його міжнародний вимір у контексті тенденції інтернаціоналізації конституційного правопорядку.

*Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму та конституційна реформа: питання співвідношення / Белов Д. М., Бисага Ю. М. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Право. – 2014. – Вип. 28, Т. 1. – С. 64-68.*

Статтю присвячено висвітленню особливостей категорії «конституційна реформа» в умовах сучасного українського конституціоналізму з урахуванням конституційно-правових реалій вітчизняної практики. Досліджено проблематику становлення та розвитку парадигми сучасного українського конституціоналізму. З використанням історичного підходу розкрито поняття та генезис науково-практичної парадигми конституціоналізму. Визначено основні функції конституційної реформи. На основі аналізу конституційного законодавства України, судової та адміністративної практики, науково-теоретичних досліджень розкрито зміст конституційної реформи та надано характеристику її основних етапів проведення. Доведено безпосередній зв'язок зміни

парадигми конституціоналізму та проведення конституційної реформи.

*Бориславская Е. Конституционная реформа как путь формирования в Украине конституционной системы ограниченного правления (на основе опыта европейской модели конституционализма) / Бориславская Е. // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 47-54.*

Стаття присвячена проблемі конституційної реформи в Україні. Виділено два ключових аспекти конституційної реформи – її зміст і легітимний порядок проведення.

*Бориславська О. Роль органу конституційної юрисдикції у формуванні в Україні системи конституціоналізму європейського зразка: до постановки проблеми / О. Бориславська // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 3. – С. 62–71.*

Стаття присвячена дослідженню ролі Конституційного Суду України у формуванні в Україні конституціоналізму, який розглядається як єдність ідеології, доктрини і конституційної системи обмеженого правління. На основі аналізу існуючих моделей конституціоналізму робиться висновок про найбільшу прийнятність для України європейської (континентальної) моделі. В результаті дослідження місця конституційної юрисдикції у системі конституціоналізму європейського зразка обґрунтовуються напрями впливу Конституційного Суду України на формування конституційної системи обмеженого правління.

*Буткевич В.* **Конституція України: проблеми підготовки нового проекту** / Буткевич В. // *Право України*. – 2014. – №7. – С. 85-110.

В статті проведено порівняльно-правовий аналіз офіційних і неофіційних проектів Конституції України та окремих її статей. Увага приділена загальним помилкам і прорахункам, що відбиті в цих документах.

*Губань Р. В.* **Право на самовизначення народів Криму в контексті конституційного права України** / Радим Губань // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. – 2014. – № 3. – С. 28-31.

*Данилюк Ю. В.* **Проблемні питання конституційно-правового статусу народного депутата України** / Ю. Данилюк // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. – 2014. – № 3. – С. 31–37.

У статті розглядаються питання конституційно-правового статусу народного депутата України. Аналізуються історичні аспекти та сучасний стан законодавчого регулювання правового статусу парламентарія. Досліджуються правові позиції Конституційного Суду України, рекомендації міжнародних організацій та наукові розробки щодо правового статусу народного депутата.

*Закоморна К. О.* **Про деякі особливості визначення територіальної організації публічної влади в конституційному праві країн Азії та Океанії** / Закоморна К. О. // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Право*. – 2014. – Вип. 28, Т. 1. – С. 76-80.

На прикладі конституційно-правової доктрини країн Азії та Океанії розглянуто варіанти дефініцій правової моделі територіальної організації публічної влади. Узагальнено доктринальні підходи до формування юридичного поняття устрою публічної влади в територіальних частинах держави. Виявлено специфіку закріплення взаємовідносин вищих, регіональних і

місцевих органів влади в конституціях країн Азії та Океанії.

*Капінос М. С.* **Форсайтні методи дослідження як інструмент визначення конституційного устрою** / М. С. Капінос // *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. – 2014. – № 2. – С. 18–24.

Розглянуто форсайт як процес і технологію дослідження форми державного устрою в Україні. Зазначено, що запровадження методів форсайтних досліджень в Україні дасть можливість визначити різні сценарії майбутнього, вивчити пріоритетні напрями розвитку суспільства і спрогнозувати соціально-політичний, економічний, науково-технічний, екологічний ефекти від впровадження тієї чи іншої форми конституційного устрою. Проаналізовано форми конституційного устрою та визначено, що ці форми виявляються в особливостях політико-територіальної організації держави та її адміністративно-територіального устрою.

*Кобрин В. С.* **Конституційно-правовий статус прем'єр-міністра України: повернення до минулих позицій чи крок у європейське майбутнє** / Кобрин Володимир Степанович // *«Актуальні питання конституційного права в сучасних умовах суспільного та державного розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 11 березня 2014 р.)*. – Львів, 2014. – С. 67-71.

*Ковальчук В. Б.* **Принципи конституційної держави у структурі сучасної національної правової ідеології** / В. Б. Ковальчук // *Університетські наукові записки*. – 2014. – № 1. – С. 5–10.

*Колиушко І.* **На повестке дня – конституційна реформа** / І. Колиушко, Я. Журба // *Право України*. – 2014. – №7. – С. 35–46.

У статті проаналізовані нинішній стан конституційного розвитку України й обґрунтовано необхідність проведення



конституційної реформи. Ключовими цілями реформи є відновлення легітимності Конституції України як акта установчої влади народу та удосконалення конституційних положень, особливо в частині механізму державної влади.

*Куян И.* **Конституционный процесс как средство обеспечения суверенитета в Украине** / Куян И. // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 55-63.

Стаття присвячена дослідженню теоретичних і практичних проблем забезпечення суверенітету в Україні в контексті інституту конституційного процесу. Звертається увага, що категорія «конституційний процес» не має в науці конституційного права однозначного розуміння і понятійного обґрунтування.

*Скрипнюк А.* **Конституционная реформа в Украине: этапы развития и методология современной модернизации Основного Закона** / А. Скрипнюк // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 24–35.

У статті на основі ретроспективного погляду досліджуються етапи розвитку конституційного процесу і конституційної реформи в період державної незалежності України. Розкриваються особливості, специфіка розвитку кожного етапу, вплив на нього політико-правових чинників, національний досвід генезису конституційної теорії та його втілення в формуванні конституційних положень.

*Тацкий В.* **Актуальные вопросы конституционной реформы и государственного развития на современном этапе** / В. Тацкий // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 10–18.

У статті розглянуто актуальні питання конституційної реформи і державного розвитку на сучасному етапі. Одним з основних положень, які повинні відобразитися в Основному Законі України з метою забезпечення єдності в суспільстві, названо оновлення конституційних основ функціонування органів охорони правопорядку.

*Шаповал В.* **Феномен конституции как основного закона** / Шаповал В. // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 64-84.

У статті розкрита юридична природа конституції як основного закону держави, запропоновано визначення конституції і конституціоналізму як універсальних явищ. Значну увагу приділено історії розвитку власне конституційного регулювання, походженням термінів «конституція» і «основний закон», а також еволюції в їх використанні.

*Шемшученко Ю.* **Конституционный процесс в независимой Украине** / Ю. Шемшученко // Право Украины. – 2014. – №7. – С. 19–24.

У статті розглядається конституційний процес в незалежній Україні. Висловлені деякі міркування з методологічним основам реформування чинної Конституції на сучасному етапі.









# **КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 7-8 (жовтень – листопад) 2014**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

А. Бергелська

Підп. до друку 1.12.2014.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,15.

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

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.