

КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ:
політико-правові аспекти
діяльності

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 7 2012

Конституційна Асамблея
Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського
Національна юридична бібліотека
Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (СІАЗ)

КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ:

політико-правові аспекти діяльності

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 7 2012

Редакційна колегія:

О. Онищенко, академік-секретар Відділення історії, філософії і права НАН України,
Генеральний директор Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського;

М. Ставнійчук, Радник Президента України – Керівник Головного
управління з питань конституційно-правової модернізації
Адміністрації Президента України,
член Європейської Комісії «За демократію через право»,
секретар Конституційної Асамблеї
(*співголови*)

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

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

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

Т. Гранчак, відповідальний секретар;

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

В. Удовик, директор Фонду Президентів України

Адреса редакції:

НБУВ, просп. 40-річчя Жовтня, 3, Київ, 03039, Україна

Передрук – тільки з дозволу редакції

© Національна бібліотека України імені
В. І. Вернадського, 2012

ЗМІСТ

ВІД ПЕРШОЇ ОСОБИ

Ю. Шемшученко

ВСТУПНЕ СЛОВО ПРИ ВІДКРИТТІ ПОСТІЙНО ДІЮЧОГО МЕТОДОЛОГІЧНОГО СЕМІНАРУ
«МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ»5

М. Ставнійчук

ДО ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ.....7

А. Крусян

«МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ОНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ»..... 11

ЧЛЕНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ

ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ21

В. Речицький

ПРОСТІ ЦІННОСТІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ.....21

Ю. Битяк

ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ МОДЕЛЕЙ
У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ30

М. Теплюк

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ВВЕДЕННЯ В ДІЮ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАКОНІВ46

О. Ющик

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ОНОВЛЕННЯ.....49

М. Мельник

ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЕКТУ КОНЦЕПЦІЇ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ55

НОВИНИ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ..... 60

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Н. Тарасенко

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ: РЕФОРМУВАТИ НЕ МОЖНА ЛІКВІДУВАТИ64

О. Ворошилов

ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ –
СЕРЕД ПЕРШОЧЕРГОВИХ.....74

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	82
ЕКСПЕРТНА ДУМКА.....	94
А. Колодій	
МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ.....	94
КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	
АРГЕНТИНА	100
ПУЕРТО-РІКО	100
ТУРЕЧЧИНА.....	101
ГРУЗІЯ.....	102
РОСІЯ.....	105
ТАДЖИКИСТАН	110
КИРГИЗСТАН.....	113
ВІРМЕНІЯ.....	113
ЄГИПЕТ.....	114
ЛІВІЯ	117
З ФОНДІВ НБУВ.....	117
Н. Моїсеєнко, Є. Коновалова, Т. Добко	
КОНСТИТУЦІЙНЕ (ДЕРЖАВНЕ) ПРАВО УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, ХАРАКТЕРИСТИКА, СИСТЕМА, ПРЕДМЕТ ТА ІНСТИТУТИ (1993–2012)	117
В. Струнгар	
РЕФЕРАТИВНО-БІБЛІОГРАФІЧНА БАЗА ДАНИХ ФОНДУ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ.....	123

Від першої особи

Ю. Шемшученко, заступник голови Конституційної Асамблеї,
академік НАН України

Вступне слово при відкритті постійно діючого методологічного семінару «Методологічні проблеми оновлення Конституції України»

Сучасний світовий і вітчизняний конституціоналізм – це складна наукова система, методологічна база реформування й оновлення Основного закону. Без глибокого і системного використання цієї бази неможливо досягнути належних результатів у модернізації державно-правового устрою. На жаль, більш ніж 20-річний досвід конституційного будівництва в нашій країні свідчить про те, що в цій царині ми віддавали перевагу методам випробувань і помилок. Системний і науково виважений підхід часто поступався місцем перед політичною і плановою доцільністю.

Згадаймо, зокрема, у яких муках проходила діяльність першої Конституційної комісії. А заключний нічний акорд, пов'язаний із прийняттям чинної Конституції, нічого спільного не мав з науковими засадами сучасного конституціоналізму.

Ще менш науково обґрунтованим був процес внесення змін до Конституції України в грудні 2004 р. Рішення з цього приводу приймалися келійно під час помаранчевої революції, унаслідок чого був порушений баланс влад. Наука, зокрема юридична, не була причетна до сумнівних змін конституційного характеру.

У світлі відзначеного і в контексті утворення Конституційної Асамблеї ми маємо унікальний механізм для повноцінної реалізації ідеї дійсно науково обґрунтованої і системної модернізації Основного закону України. При цьому ключовою методологічною засадою є висловлена думка Президента України про те, що Конституція «не повинна писатися під будь-який орган влади, політичну силу чи окремі персоналії» (виступ на першому засіданні Конституційної Асамблеї).

Дійсно наукове забезпечення конституційного процесу передбачає насамперед методологічно вірне визначення проблем оновлення Конституції та способів їх вирішення.

До проблем, які стосуються майбутньої Концепції змін до Конституції України, належать:

а) посилення конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, включаючи реальне забезпечення незалежного судового їх захисту, створення ефективного механізму їх системної реалізації відповідно до кращих світових стандартів;

б) уточнення завдань і ролі держави в умовах посилення глобалізаційних процесів. Закріплене в ст. 1 Конституції положення, що Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, сьогодні не відповідає

існуючим реаліям. Утвердження верховенства права, свободи і демократії, соціальної справедливості в суспільстві є необхідним підґрунтям сучасного конституційного процесу. Дані, оприлюднені ООН тиждень тому з нагоди Дня боротьби з бідністю у світі показують, що в Україні 24 % населення перебуває за межею бідності, 11 % з них – злидарі, кожна шоста людина в Україні є бідною. За цих умов декларування в Конституції положення про те, що Україна є соціальною державою видається передчасним;

в) є потреба наповнити реальним змістом формулу Конституції про повновладдя народу, про народ як єдине джерело державної влади в країні. У зв'язку з цим підлягають зміцненню і розширенню механізми демократії і громадянського суспільства, верховенства не тільки права, а й закону, встановлення законності в країні;

г) особливою непослідовністю в чинній Конституції характеризуються конституційні положення щодо організації державної влади. Правильний у цілому принцип поділу влади не охоплює усіх державних органів. За його межами перебувають Президент, прокуратура, інші контрольні органи. Ідеться про закріплення дієвого механізму стримувань і противаг через оптимальний перерозподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, неприпустимість концентрації влади в одному центрі, створення правової основи ефективної співпраці Президента, законодавчої і виконавчої гілок влади, їх взаємної відповідальності за здійснення державної політики. Слід вжити заходів щодо забезпечення конституційних гарантій діяльності парламенту як єдиного органу законодавчої влади в Україні, підтримки та утвердження реального парламентаризму в Україні;

д) потребує особливої уваги в процесі підготовки Концепції змін до Конституції України питання вдосконалення судоустрою. Прийняте останнім часом законодавство про судоустрій та статус суддів, новий Кримінально-процесуальний кодекс України за своїм нормативним духом відповідає європейським стандартам. Але існує об'єктивний ресурс нормативно-конституційних змін щодо розширення впливу народу на процес правосуддя. Конституційні зміни повинні стати основою ефективної судової системи, запровадження європейських підходів доступу до правосуддя, закріплення гарантій реальної незалежності суддів, утвердження дієвого та ефективного суддівського самоуправління;

е) мають бути створені належні конституційні засади реформування місцевого самоврядування як основи конституційного ладу України, одного з найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади. На конституційному рівні регулювання цю систему слід привести до міжнародних стандартів;

ж) не можна залишити поза увагою правове гарантування та захист Конституції, а також основ конституційного ладу, базових його принципів від негативних чинників. У діючій Конституції України відповідні норми (ст. 17) мають загальний і неконкретний характер. В оновленому Основному законі належним чином слід передбачити його охорону та захист.

Нарешті, у теоретичному плані надзвичайно актуальною є проблема обсягу конституційно-правового регулювання. Є конституції у десятки разів товщі за нашу. До Конституційної Асамблеї надходять пропозиції істотно розширити межі конституційного регулювання. Наприклад, пропонується включити до Конституції норми про збереження свійських тварин. Але слід пам'ятати, що не можна перетворити Конституцію в кодекс. Очевидно, що наша Конституція у процесі її модернізації може збільшитися на 50–60 статей, але за рахунок принципів питань державно-правового будівництва.

Слід також визначитися з категорією конституційних законів. Майже 20 таких законів було передбачено чинною Конституцією, але вони так і не прийняті до цього часу.

І ще одне. У процесі модернізації чинної Конституції України важливо не зменшити її демократичний потенціал. Відповідні зміни мають базуватися на глибокій теорії і демократичних принципах. Методологічно важливо при цьому, щоб в основу перетворень був покладений загальнонародний інтерес (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 30.10*).

М. Ставнійчук, секретар Конституційної Асамблеї

До питання методології модернізації Конституції України

Виступ на постійно діючому методологічному семінарі «Методологічні проблеми оновлення Конституції України»

Реальна робота Конституційної Асамблеї з червня 2012 р. засвідчила актуальність питання методології оновлення Конституції.

Загальноприйнятий, зокрема, у науці конституційного права України підхід до розуміння методології передбачає наявність сукупності прийомів дослідження, методів пізнання й відтворення в мисленні.

У контексті конституційного процесу йдеться, очевидно, про реформування юридичної Конституції України та переформатування Конституції фактичної. Ще на стадії підготовки та формування Конституційної Асамблеї ми виходили з того, що алгоритм (як певна послідовність, сукупність прийомів та дій, процедур) діяльності Конституційної Асамблеї та методологія її діяльності мають бути в її установчих документах. Такий підхід і було застосовано в Положенні про Конституційну Асамблею, затвердженому Указом Президента України від 17 травня 2012 р. № 328.

Серед основних завдань роботи Конституційної Асамблеї, визначених у цьому Положенні, є:

1) узагальнення практики реалізації Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму;

2) підготовка та схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, подання її Президентові України;

3) підготовка на основі Концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та попереднє його (їх) схвалення;

4) організація громадського, а також фахового, у тому числі за участі міжнародних експертів, зокрема експертів Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія), обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України;

5) доопрацювання за результатами громадського й фахового обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України;

6) схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України.

У Положенні визначено права Асамблеї, а також права і обов'язки її членів. На другому засіданні Конституційної Асамблеї на основі пропозицій, рекомендацій членів Конституційної Асамблеї було затверджено Регламент роботи, який має демократичну природу, отже, створює можливості для активної, повноцінної, конструктивної роботи Конституційної Асамблеї та її органів.

Поруч з іншими приписами в Положенні про Конституційну Асамблею визначено принципи діяльності Конституційної Асамблеї, зокрема верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості та гласності, незалежності у прийнятті рішень, а також запроваджено засади професіоналізму й науковості. Ідеться не лише про засади та принципи як засадничі категорії, а про реальний справжній набір правового та комунікативного інструментарію, який дає можливість забезпечувати ефективний вільний і конструктивний обмін думками (діалог) та створення атмосфери довіри. По-перше, у роботі членів Конституційної Асамблеї, між експертами, консультантами. По-друге, що не менш важливо, – завоювання довіри до результатів роботи Конституційної Асамблеї та їх сприйняття, що безпосередньо пов'язано з можливістю сприйняття Президентом України, політичними парламентськими силами, громадянським суспільством результатів роботи Конституційної Асамблеї, а відтак можливості розгляду та підтримки її пропозицій щодо «законопроекту (законопроектів) про зміни до Конституції України».

На наш погляд, немає сенсу нині детально зупинятися на обставинах, які викликали створення Конституційної Асамблеї. Однак загальний висновок щодо конституційного процесу в Україні очевидний – актуальна конституційна історія визначається політичними протистояннями і конкуренцією, відсутністю належного консенсусу й компромісу на основі саме найвищого суспільного та державного інтересу. Очевидною також є відсутність необхідної політичної, правової, насамперед конституційної

культури. Саме з огляду на ці обставини було сприйнято ідею Конституційної Асамблеї як політично незаангажованого фахового органу, який потенційно спроможний піднятися вище, як казав Йон Елстер, звичайної політики і керуватися дійсно суспільною потребою.

Разом з тим питання підготовки змін до Конституції України сьогодні не може бути суто юридичною формальністю. Ми маємо виходити з того, що наші пропозиції можуть значно вплинути на подальші політичні процеси, а при їх виваженому, об'єктивному підході, науковому характері можна сміливо стверджувати, що напрацювання Конституційної Асамблеї можуть бути покладені в основу майбутнього конституційно-політичного діалогу.

Кожна пропозиція має бути спрямована на забезпечення конституційної стабільності, наступності національного конституційного режиму та забезпечення політичної й громадської легітимності, на пошук адекватних моделей відображення в Основному законі суспільних інтересів. У Конституційній Асамблеї немає закритих тем. Немає питань, які не обговорюються. Пленарні засідання Конституційної Асамблеї проходять у відкритому доступі. На сторінці Конституційної Асамблеї веб-сайту офіційного інтернет-представництва Президента України публікуються всі матеріали, що надаються членами Конституційної Асамблеї.

При цьому, шановні колеги, все ж варто розділити й обговорити три питання (за потреби): по-перше, питання методології фундаментальної науки; по-друге, питання організації роботи Конституційної Асамблеї, по-третє, питання методології змін до Конституції України. На мій погляд, це суміжні, проте дещо різні питання, а відтак різні шляхи їх вирішення в конституційному процесі.

Методологічні питання змін до Конституції України, як на мене, насамперед пов'язані з основними питаннями застосування комплексного й системного підходів, визначення переліку політичних, правових пріоритетів модернізації Основного закону, як загальних, так і відповідних сферах конституційного регулювання.

Видається, не викликає сумніву теза про те, що здійснення системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні має відбуватися шляхом внесення змін до Конституції України. На наш погляд, зміст та текст Конституції України можуть мати вигляд її нової редакції. Концептуально системний та комплексний підхід може передбачати підготовку і декількох законопроектів про внесення змін до Основного (основоположного) закону України. Власне, про пакет законопроектів ідеться у відповідних рекомендаціях щодо Конституційної Асамблеї Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії). Президент України В. Янукович, виступаючи на першому пленарному засіданні Конституційної Асамблеї, визначив очевидні пріоритети конституційного процесу – створення конституційних засад судової реформи та реформування місцевого самоврядування. Очевидно, що такий підхід може передбачати першочергову, однак у рамках концептуального підходу модернізації

Конституції України, підготовку окремих законопроектів щодо змін до Основного закону України.

Окреме теоретичне питання, яке також потребує осмислення, є питання різного порядку внесення змін до Конституції України, відповідно до її XIII розділу.

Модернізована Конституція України має ґрунтуватися на положеннях чинної Конституції України та розвивати їх. У ній має бути забезпечено принцип реалізації народного суверенітету, виходячи з ідеалів правової і демократичної держави, принципів верховенства права та соціальної справедливості, становлення й розвитку громадянського суспільства.

Модернізаційний підхід до Конституції України має бути орієнтований на утвердження людини як найвищої цінності суспільства і держави.

Права і свободи людини й громадянина, гарантії їх реалізації та захисту повинні бути викладені системно, комплексно, уникаючи декларативності в їх закріпленні. У Конституції України мають бути закріплені гарантії реалізації прав і свобод, а їх обмеження повинні встановлюватися виключно на конституційному рівні.

У реформованій Конституції України має бути запроваджений принцип пропорційності, відповідно до якого правові обмеження прав і свобод людини й громадянина повинні бути мінімальні та не можуть заходити далі, ніж це необхідно в демократичному суспільстві, враховуючи, що вони не повинні посягати на зміст основного права та не спричиняти його скасування.

Конституція України має підсилити механізм реалізації її положень як норм прямої дії. Положення Основного закону України повинні захищатися державою. Зокрема, можливо варто у зв'язку з цим повернутися до питання конституційних законів.

Концептуально модернізована Конституція України має відповідати загальноновизнаним міжнародним стандартам, принципам та вимогам міжнародно-правових документів у сфері прав людини, а також максимально враховувати рекомендації і висновки Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), Парламентської асамблеї Ради Європи, світовий та вітчизняний досвід конституціоналізму.

Конституція України має врегулювати питання про пріоритет міжнародних договорів у сфері прав і свобод людини стосовно актів національного права.

Мають бути зафіксовані конституційні засади світових та європейських інтеграційних прагнень Української держави.

Оновлена Конституція України має забезпечити реалізацію державної влади на засадах чіткого розподілу її функцій та повноважень через встановлення системи стримування й противаг, насамперед шляхом уникнення дуалізму в системі виконавчої влади, адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Структура модернізованої Конституції України і викладення її положень має забезпечувати наступництво в конституційному регулюванні суспільних відносин. Розробку структури оновлення Конституції, з одного боку, відповідно до усталеної загальної логіки формування нормативно-правового матеріалу, національної законодавчої техніки нормотворення з урахуванням світового європейського конституціоналізму та необхідності уніфікації категоріально-понятійного апарату.

Це, на мій погляд, пов'язано з особливістю, власне, конституційного процесу. З іншого боку, методологія підготовки документів конституційного рівня завжди передбачає визначення та постановку ціннісних орієнтирів, мети, визначення часових рамок підготовки документів, етапів діяльності, пропозицій щодо способів, форм, засобів розв'язання поставлених цілей, визначення насамперед переліку очікуваних прогнозних результатів. Власне, над усіма цими питаннями ми сьогодні і працюємо (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 1.11*).

А. Крусян, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор

«Методологічні питання оновлення Конституції України»

Виступ на засіданні постійно діючого методологічного семінару

«Сучасний конституційний процес в Україні: проблеми теорії і практики»

Системне оновлення Конституції України має здійснюватися на методологічній основі, що передбачає створення методологічного алгоритму досягнення поставленої мети як оптимальної системи формалізованих завдань з наближенням до прогнозованого результату. Змістом цього методологічного алгоритму є: визначення бажаної мети як кінцевого результату; визначення меж, характеру і форм оновлення Основного закону; створення Концепції оновлення Конституції як концептуально-методологічної основи щодо розробки тексту конституційного законопроекту.

Сучасний етап конституційних перетворень в Україні та відповідні завдання щодо подальшого сталого розвитку української державності надають можливість визначити мету вказаного алгоритмічного процесу (як кінцевого результату діяльності) – це системна конституційна модернізація. Звідси, оновлення Конституції передбачає модернізацію тексту Основного закону України, що означає не тільки його вдосконалення, але і його «осучаснення» з врахуванням конституційних трансформацій, притаманних сучасному суспільству.

Розглядаючи допустимість і можливість оновлення Основного закону, зокрема, встановлення меж її оновлення, представляється обґрунтованим визначити як методологічний принцип положення про те, що Конституція має вдосконалюватися і змінюватися відповідно до змін, що відбуваються у

зв'язку з розвитком конкретного суспільства й держави, відповідно до еволюційного розвитку системи вітчизняного конституціоналізму. Якщо оголосити будь-яку конституцію ідеальною, непорушною, можливе припинення держави і суспільства в їх розвитку. Процес конституційних змін є об'єктивним явищем, властивим кожному суспільству та державі, що прогресивно розвиваються. Основний закон держави й суспільства не може залишатися незмінним, оскільки зміни соціуму перманентні і не можна поставити крапку в прагненні суспільства до прогресу й демократії. Цим змінам повинна кореспондувати конституція. Більше того, по можливості конституція повинна їх передбачати, перебуваючи на крок попереду майбутніх перетворень у державі та суспільстві, тобто закріплюючи певні завдання й програмні розпорядження, виходячи з мети і принципів конституціоналізму. Тут не можна не згадати слова Т. Джефферсона про те, що на Конституцію не можна дивитися зі священним благоговінням і вважати її «ковчегом завітів», який не можна чіпати. Але при цьому важливим представляється зберегти все те найкраще, що є в чинній Конституції України, тобто поліпшити її, а не просто змінити.

Важливими є питання щодо характеру та правової форми оновлення Конституції України. При цьому слід враховувати, що конституція може бути змінена повністю або частково. Повний перегляд конституції здійснюється двома шляхами – прийняттям нової конституції відповідно до правил, що передбачені попередньою конституцією (наприклад, так була прийнята Конституція Швейцарії у 1999 р.), або прийняттям нової редакції конституції при збереженні її попередньої дати (наприклад, Конституція Нідерландів 1815 р. у редакції 1983 р.). Часткова зміна Основного закону здійснюється через процедуру внесення змін до його тексту.

Думається, що виконання умов дотримання чинної Конституції при зміні її тексту сприятиме встановленню конституційного правопорядку та забезпеченню конституційної законності.

Враховуючи зміст сучасного етапу політико-правових перетворень в сучасній Україні, конституційні реалії, а також ґрунтуючись на системному аналізі тексту чинної Конституції, на основі аналізу практики реалізації чинної Конституції (зокрема, були проаналізовані такі джерела практики реалізації Конституції як: судова практика, у тому числі практика Конституційного Суду України, рішення Верховної Ради України, акти Президента України з питань Конституції, зарубіжна практика), представляється необхідною та обґрунтованою системна конституційна модернізація, зокрема, шляхом прийняття нової редакції Основного закону в межах розділу XIII Конституції України.

Концепція оновлення Конституції України як концептуально-методологічна основа для розробки тексту відповідного законопроекту має містити: методологічні принципи; сформульовані напрями (тенденції) сучасних конституційних перетворень, згідно з якими повинно бути здійснено оновлення Конституції України.

Представляється, що поряд з такими основними методологічними принципами Концепції, як принципи істинності, об'єктивності, детермінізму виокремлюється, враховуючи сучасні конституційно-правові реалії, принцип системності та антропологізму.

Принцип антропологізму (від грецьк. *anthropos* – людина) ґрунтується на філософській антропології, яка вивчає людину, синтезує об'єктивно-наукове і ціннісне бачення феномена людини та її становища у світі. Антропологічні традиції отримали свій розвиток у сучасній юридичній науці, зокрема в працях М. П. Орзіха, який досліджує та обґрунтовує «людяний вимір права». П. М. Рабінович тенденцію антропологізації відносить до головних тенденцій, які «визначають сучасний стан методології праводержавознавства». Застосування цього принципу ставить людину в центр конституційно-правової реальності. Звідси, оновлення Конституції України має бути орієнтоване на утвердження людини як найвищої цінності суспільства й держави.

Принцип системності означає, що оновлення тексту Конституції повинно мати системний характер. Системний підхід до розуміння перегляду тексту Основного закону держави обумовлює необхідність звернення до теорії політико-правових систем (від «системних ідей» Гегеля і до «сучасного системного руху»). Це надасть можливість виявлення субстанціонально-змістовної та організаційної «багатшаровості» системи оновлення тексту Конституції, глибокого діалектичного зв'язку і змістовної взаємозалежності структурних частин Конституції як складного, що має особливі юридичні властивості, політико-правового документа.

І тут слід враховувати, що основні вектори такої системності оновлення повинні бути визначені, виходячи з принципів (основ) конституційного ладу, які, у свою чергу, теж слід віднести до методологічних принципів Концепції.

До таких принципів Концепції, у контексті визначення основ конституційного ладу, належать: утвердження влади і суверенітету Українського народу; конституційне закріплення і утвердження принципів сучасного конституціоналізму (принципи верховенства права, верховенства Конституції і законів України, пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами, конституційної законності, конституційного демократизму); визнання загальнолюдських цінностей; закріплення принципу соціальної справедливості; утвердження демократичного і гуманістичного вибору народу України; утвердження прихильності України до загальновизнаних норм міжнародного права; сприяння держави утвердженню і розвитку громадянського суспільства; розширення простору індивідуальної конституційно-правової свободи людини і закріплення гарантій від неправового втручання держави чи інших соціальних суб'єктів у сферу цієї свободи.

Виходячи з цих принципів, а також ґрунтуючись на системному аналізі конституційно-правової і соціально-політичної практики, з урахуванням чинного конституційного законодавства і міжнародно-правового досвіду у сфері державно-правового будівництва, у контексті формування українського

конституціоналізму, можна визначити основні напрями (тенденції) сучасних конституційних перетворень, згідно з якими повинно бути здійснено системне оновлення Конституції України (виходячи з предмету Комісії з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України).

Перш за все, теоретично обґрунтованим та практично важливим є необхідність зміцнення основ народовладдя через внесення відповідних змін до преамбули Конституції, ст. 1, 5 та ін. Зокрема, представляється виправданим внесення змін до ст. 5 і 7 Конституції України. Частина друга ст. 5 передбачає, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Це положення не кореспондує з положеннями ст. 7 та 140 Конституції України. Відповідно до ст. 7 в Україні «визнається та гарантується місцеве самоврядування», тобто таким чином конституційно закріплюється природне право територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування на здійснення публічно-самоврядної влади. Відповідно до ч. 1 ст. 140 місцеве самоврядування є правом територіальної громади. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування «як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (ч. 3 ст. 140).

Звідси, виходячи із системного аналізу наведених статей, через «органи місцевого самоврядування» здійснюють свою владу (різну за правовою природою) такі самостійні суб'єкти, як Український народ та територіальна громада. При цьому слід зауважити, що Український народ – це «громадяни України всіх національностей» (Преамбула Конституції України), а територіальна громада – це «жителі (тобто – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та ін. – А. К.) села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» (ч. 1 ст. 140 Конституції).

Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яка на місцевому рівні здійснює гарантовану державою самоврядну діяльність. Водночас народ є носієм суверенітету та джерелом публічної влади в Україні, однією з форм здійснення якої є місцеве самоврядування (але не «органи місцевого самоврядування». – А. К.). На це вказує Конституційний Суд України, відмічаючи, що «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2002 від 26 березня 2002 р.).

Таким чином, представляється обґрунтованим у ст. 5, що проголошує суверенітет і повновладдя народу, слова «органи місцевого самоврядування» виключити. При цьому слід звернути увагу на те, що інтереси народу мають співвідноситися та можуть не збігатися з інтересами територіальних громад (тим більше, інтереси народу не тотожні інтересам органів місцевого самоврядування). Звідси, проблематичним є те, що народ виражає свою волю та, відповідно, здійснює свою владу через «органи місцевого самоврядування».

Водночас з тим, щоб підкреслити, що місцеве самоврядування – це публічна влада, джерелом якої є народ, а суб'єктом – територіальна громада, представляється обґрунтованим внести відповідні зміни до ст. 7 чинної Конституції, у якій визначити, що місцеве самоврядування є однією з форм публічної влади.

Крім того, представляється спрямованим на зміцнення основ народовладдя конституційне виокремлення народу як суб'єкта прийняття Конституції України.

Наступним напрямом здійснення оновлення Основного закону є утвердження та забезпечення прав та свобод людини і громадянина, з ефективізацією механізму їх захисту, методологічним підґрунтям якого є визначення пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами.

Конституція України, визначаючи людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку «найвищою соціальною цінністю» (ч. 1 ст. 3), не закріплює принцип пріоритету прав людини. Утім, у Конституції України зроблено акцент на прагненні держави максимально забезпечити та гарантувати права й свободи людини. Згідно з її Преамбулою, одним з головних мотивів прийняття Основного закону України була необхідність «забезпечення прав і свобод людини» (ч. 4 Преамбули Конституції). Крім того, ч. 2 ст. 3 Конституції України визначено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Це дає змогу говорити про конституційне визнання принципу пріоритетності прав людини.

Зокрема, принцип «пріоритетності прав людини» як самостійний принцип діяльності місцевих державних адміністрацій закріплено в ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». У нормативній регламентації діяльності органів судової влади також можна прослідкувати виокремлення пріоритету прав людини у формі – «завдання суду» забезпечувати «кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України...» (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Крім того, у спеціальній Постанові від 5 липня 2001 р. Верховна Рада України, визнаючи «високий рівень корумпованості судових органів», зазначила як першопричину такого становища те, що «не вдалося досягти реального функціонування в Україні загальноновизначених у світі державно-правових принципів (але не принципу. – А. К.) – верховенства права, найвищої пріоритетності прав і свобод людей порівняно з будь-якими іншими цінностями...».

Конституційним Судом України як самостійний принцип виділено пріоритет природних прав людини. Зокрема, у Рішенні № 2-рп від 29 січня 2008 р. (справа про звільнення народних депутатів України з інших посад у разі суміщення) зазначається, що «пріоритет природних прав людини слід розглядати як один із засадничих принципів Конституції України, відповідно до якого Верховна Рада України, як орган законодавчої влади, має приймати правові акти, додержуючись такого підходу».

Крім того, Статут Ради Європи, а також інші міжнародно-правові документи визнають принцип максимального здійснення прав людини. Зокрема, у ст. 3 Статуту Ради Європи проголошено: «Кожен Член Ради Європи повинен визнавати принцип верховенства Права і принцип (самостійний принцип. – А. К.), відповідно до якого всі особи, які перебувають під його юрисдикцією, повинні користуватися правами людини і основними свободами та щиро й активно співробітничати в ім'я досягнення мети Ради, визначеної в розділі I», яка досягатиметься «... і шляхом підтримки і подальшого здійснення прав людини і основних свобод» (розд. I, ст. 1, п. «b»).

Таким чином, у Конституції України, міжнародно-правових документах, а також у ряді законів і підзаконних актів України прямо або опосередковано закріплено принцип пріоритету прав людини, який означає пріоритетність прав людини у взаємовідносинах «людина – суспільство – держава» і обов'язок держави визнавати, дотримувати та захищати ці права.

Звідси, теоретично виправданим і логічно відповідним сутності й змісту Конституції України було б пряме закріплення останнього принципу в її тексті, зокрема, шляхом доповнення ст. 3 новою частиною такого змісту: «Права і свободи людини є пріоритетними перед іншими соціальними цінностями та інтересами». Подібна вербальна конструкція сприяла б конкретизації положень ч. 1 цієї статті Конституції України. Крім того, мала б практичну, інструментальну цінність для застосування в діяльності органів публічної влади. Це відповідало б одному з основних напрямів розвитку права, його «олюдненню», людському виміру конституційного права на основі сучасних міжнародних стандартів.

Важливим напрямом оновлення Конституції є удосконалення механізму організації і дії органів державної влади, одним з елементів якого є їх взаємодія. Звідси обґрунтованим є конституційне закріплення принципу взаємодії органів державної влади та відповідного конституційно-правового механізму такої взаємодії.

Принцип поділу державної влади, який закріплений у ст. 6 Конституції України, виявився не досить досконалим. Очевидно, що саме з цієї причини державна влада в Україні за попередні роки (у період за 2007–2010 рр.) переформовувалася та зазнала потрясінь, що було спричинено неузгодженістю і відсутністю субсидіарності в діяльності органів законодавчої, виконавчої влади і глави держави.

Отже, для збереження балансу влади необхідна узгоджена робота органів законодавчої, виконавчої та судової влади, тобто їх взаємодія, з метою ефективізації функціонування державної влади.

У зв'язку з цим обґрунтованим уявляється пропозиція щодо конституційного закріплення принципу взаємодії «гілок» державної влади.

Така пропозиція кореспондує позитивному досвіду зарубіжних країн. Так, наприклад, Конституція Білорусі (1994 р.) закріплює, що «державні органи в межах своїх повноважень самостійні: вони взаємодіють між собою, стримують та урівноважують один іншого» (ст. 6). Конституція

Португальської Республіки (02.04.1976 р.) встановлює, що Португальська Республіка як демократична правова держава ґрунтується, зокрема, на «розподілі влади та взаємозалежності гілок влади» (ст. 2). Відповідно до Конституції Польської Республіки (02.04.1997 р.) «державний лад Польської Республіки ґрунтується на розподілі та рівновазі законодавчої влади, виконавчої влади і судової влади» (ч. 2 ст. 10). У Конституції Греції (11.06.1975 р.) глава друга присвячена «відносинам між парламентом та Урядом». Стаття 4 Конституції Республіки Хорватія (22.12.1990 р.) була доповнена частиною 2: «принцип розподілу влади включає форми взаємного співробітництва та контролю суб'єктами влади, які передбачені Конституцією і законами».

Таким чином, враховуючи наведене, пропонується доповнити ст. 6 Конституції України новою частиною, у якій передбачити, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади взаємодіють між собою.

Конституційна законність є важливим аспектом подальшого розвитку та утвердження України як демократичної, правової держави, одним з елементів механізму зміцнення та утвердження якої є введення інституту конституційних законів в Україні.

Конституція України не передбачає можливості прийняття конституційних законів. Водночас конституційні закони України існують де-факто і не ідентифікуються нормативними положеннями чинного законодавства. Така ситуація призводить до того, що потенціал конституційних законів у сучасній Україні не використаний, це створює несприятливі наслідки щодо конституційної практики, яка об'єктивно потребує конституційних законів з метою більш ефективного регулювання важливіших суспільних відносин. Зокрема, проблематичність реалізації Конституції України, окрім іншого, зумовлена тим, що не прийняті всі необхідні базові закони, передбачені Основним законом України, які за своєю природою є конституційними законами.

Роль і значення конституційних законів у системі конституційного законодавства значні, оскільки порівняно невеликий обсяг Конституції не дає змоги охопити своєю дією увесь спектр конституційних відносин, зокрема відносин у системі принципів конституційного ладу України, які вимагають вищого, ніж звичайними законами, рівня регулювання. Тоді як конституційні закони дадуть можливість створити перехідний приступець між Конституцією та іншими законами в реалізації конституційних положень.

Таким чином, необхідним для створення ефективною системи конституційного законодавства, як нормативної основи сучасного конституціоналізму, є введення в законотворчу практику України конституційних законів як конституційно і законодавчо закріпленого самостійного виду законів, використовуючи досвід зарубіжних держав, а також з урахуванням особливостей української конституційно-правової теорії та практики.

На відміну від законодавчої практики України, законодавство ряду зарубіжних країн закріплює існування конституційних законів (Австрія,

Італія, Молдова, Російська Федерація, Румунія, Франція тощо). Так, в Італії конституційні закони видаються з окремих, зазначених у Конституції питань, і мають вищу силу, ніж звичайні закони (Конституція Італійської Республіки 1947 р.). У Російській Федерації конституційні закони – це такі закони, прийняття яких прямо передбачено Конституцією Російської Федерації, а поправки до неї не мають назви конституційних. Становить інтерес конституційне законодавство Австрії, у якому важливе місце відводиться численним конституційним законам і звичайним законам, що містять конституційні положення. Статус конституційних законів мають закони, зазначені в окремій статті Конституції (ст. 149 Конституції Австрійської Республіки). У них проголошується особиста свобода, формально-юридична рівність (рівність перед законом і позбавлення спадкових привілеїв), окремі економічні, культурні та політичні права тощо. Оригінальності конституційному законодавству Австрії додають «конституційні положення», що містяться у звичайних законах (ст. 44 Конституції Австрійської Республіки).

Враховуючи зарубіжну практику, ґрунтуючись на конституційно-правовій теорії, у контексті сучасного конституціоналізму до загальних сфер суспільних відносин, які повинні регулюватися конституційними законами, виправданим буде віднести: організацію і порядок проведення виборів та референдумів; права і свободи людини й громадянина, основні обов'язки громадянина; громадянство, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; організацію і порядок діяльності Верховної Ради України; організацію і порядок діяльності Кабінету Міністрів України; організацію і порядок діяльності Конституційного Суду України; судоустрій; статус Президента України; територіальний устрій України; затвердження Конституції Автономної Республіки Крим; засади місцевого самоврядування; конституційну відповідальність; засади утворення й діяльності політичних партій; правовий режим власності; опис та порядок використання і захисту державних символів.

Крім того, враховуючи особливості юридичної природи законів щодо внесення змін до Конституції, які відображені в Конституції України (розділ XIII), представляється обґрунтованим традиційне віднесення до виключної сфери регулювання конституційними законами питань щодо внесення змін до Конституції України.

Резюмуючи викладене, думається, що під конституційними законами доцільно розуміти закони, що вносять зміни до Конституції України (конституційні закони про внесення змін до Конституції України), та закони, що регулюють найважливіші суспільні відносини, які складаються в процесі здійснення державної і публічно-самоврядної влади, та відносини органів публічної влади з народом, громадянським суспільством, населенням країни, людиною.

Предмет регулювання конституційних законів має бути офіційно оформленим. Зокрема, шляхом наведення вичерпного переліку питань, що

регулюються виключно конституційними законами, у Конституції України. Для чого пропонується внести відповідні зміни до Основного закону України.

Важливим у контексті визначення методологічних принципів оновлення Конституції є конституційне визнання пріоритету міжнародного права над національним. З цією метою важливим є перегляд положень ст. 9 Конституції України.

За відсутності відповідного закону немає чітко встановленої системи ієрархії нормативно-правових актів та, зокрема, відсутнє визначення ієрархії міжнародних договорів та нормативно-правових актів внутрішнього законодавства. Це може призвести до відповідних спорів. З метою їх вирішення та уникнення, а також з метою закріплення принципу пріоритету міжнародного публічного права над національним, доцільним є доповнити ст. 9 Конституції України новою частиною, у якій передбачити, що при встановленні міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, інших правил, ніж ті, що передбачені в інших нормативно-правових актах законодавства України, застосовуються правила міжнародного договору.

З метою утвердження України як держави, яка сприяє розвитку громадянського суспільства, утверджує принцип соціальної справедливості та додержується принципів сучасного конституціоналізму, важливим представляється конституційне закріплення конкретних характеристик форм власності з вирішенням існуючих колізій у сфері права власності. Так, дискусійними є положення ст. 13 та 14 Основного закону.

В Україні актуальною залишається проблема власності, перш за все, проблема формальної її характеристики. У Конституції України, не закріплюючи конкретного, вичерпаного переліку форм власності в Україні, ідеться про приватну, державну та комунальну власність (ст. 41). Водночас ст. 13 Конституції встановлено можливість існування такого правового явища, як право власності Українського народу, зміст якого законодавчо не визначено.

Виходячи з теорії демократії, право власності Українського народу доцільно розглядати як особливу форму власності.

Основною аргументацією такого підходу є те, що влада народу, народний суверенітет повинні мати матеріальну (економічну) основу. Такою основою народного суверенітету є земля та природні ресурси в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, що водночас є національним багатством, яким народ володіє на праві власності. При цьому, виходячи зі специфіки «статусу» народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, право власності Українського народу як самостійна форма власності набуває особливостей за змістом. Зокрема, перелік об'єктів права такої власності є вичерпаним (землі, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які перебувають у межах території України, природні ресурси її

континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони), тобто об'єктами права власності народу є основні природні багатства країни.

Утім, проблемним є виокремлення та співвідношення державної та комунальної форм власності щодо цих об'єктів. Так, права власника від імені Українського народу «здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» (ч. 1 ст. 13). Утім, Конституція чітко не визначає функції та розмежування повноважень цих органів щодо здійснення прав власника на зазначені об'єкти.

Звідси, з метою визначення правових засад реалізації права власності Українського народу, встановленого ч. 1 ст. 13 Конституції України, закріплення функцій і повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення права власника від імені народу, а також для встановлення організаційно-правових форм та механізмів такого здійснення, доцільним є прийняття спеціального закону та закріплення цієї вимоги в тексті Конституції.

Зокрема, ч. 1 ст. 13 після слів «в межах» доповнити словами «повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

З проблемою невизначеності формальної характеристики власності детерміновано проблему права власності на землю, яку Конституція України оголошує основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14). Ситуацію ускладнює те, що земля є «об'єктом права власності Українського народу» (ч. 1 ст. 13), та водночас ч. 2 ст. 14 Основного закону встановлено можливість набувати та реалізовувати право власності на землю громадянами, юридичними особами й державою. Звідси колізійними уявляються положення ч. 1 ст. 13, у якій закріплено, що «від імені Українського народу право власності здійснюють органи державної влади», та положення ч. 2 ст. 14, яке передбачає, що право власності на землю набувається та реалізується, окрім інших суб'єктів, державою. Звідси незрозумілим є механізм набуття цього права державою, враховуючи, що право власності від імені народу здійснюють органи державної влади. Крім того, незрозумілим є співвідношення норм ст. 13, 14 Конституції щодо землі як об'єкта власності Українського народу та норми ч. 1 ст. 142 Конституції, згідно з якою матеріальною основою місцевого самоврядування є земля та природні ресурси, що є у власності територіальних громад.

З позицій сучасної конституціоналістики, виходячи з природи конституціоналізму та його цілеспрямованості, можна розглядати конституційну модель права власності на землю у двох площинах: по-перше, обґрунтовуючи право власності Українського народу на об'єкти, перелік яких наведено в ст. 13 Конституції України, у тому числі й на землю як особливу форму власності; по-друге, визнаючи інші форми права власності на землю, зокрема, право приватної власності на землю, тобто право

власності Українського народу на землю не виключає можливості існування інших форм власності щодо неї.

З метою укріплення конституційних основ народовладдя представляється доцільним розділ XIII Конституції України доповнити новою статтею, яка передбачає порядок прийняття нової Конституції України народом України на всеукраїнському референдумі. Ця пропозиція, зокрема, ґрунтується на системному аналізі правових позицій Конституційного Суду України: Рішення № 23-рп/2008 від 15.10.2008 р. у справі про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою); № 3-зп від 11.07.1997 р. у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України); № 6-рп/2005 від 5.10.2005 р. у справі про здійснення влади народом); № 6-рп/2005 від 5.10.2005 р. у справі про здійснення влади народом) та ін.

Безумовно, наведений перелік напрямів конституційних перетворень та кореспондуючих їм аспектів оновлення Конституції України (з наведеними прикладами конкретних пропозицій) не претендує на детальність і повну завершеність та стосується безпосередньо основ конституційного ладу України. Водночас цей перелік має методологічну спрямованість на визначення основних методологічних принципів та концептуальних напрямів алгоритмічного процесу системного оновлення Конституції України (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 31.10*).

Члени Конституційної Асамблеї про вдосконалення конституційного процесу

Комісія з питань прав, свобод та обов'язків людини і громадянина

В. Речицький, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Юридична академія України
ім. Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук

Прості цінності конституціоналізму

Розгляд «простих» цінностей конституціоналізму – свободи, ринку та соціальної динаміки – потребуватиме в деяких випадках покликать на постулати політичної науки; водночас обговорювати всі політичні питання я волів би в правовому, нормативному аспекті. Тому наперед перепрошую в усіх, кому мій спосіб аргументації та загальний підхід до інтерпретацій політичних проблем видасться суперечливим чи непереконливим. Філософія конституційного права – це той сегмент символічного простору, де спосіб опанування дійсності не обмежено рамками тільки юридичних уявлень. Із другого боку, конституційне право (як нормативна система) має бути складником судової практики, але суди не надто добре порядкують з ідеями, які не є «практичними». Отож, конституційне право має безпосередній

стосуюнок до практики, але також і до найскладніших аспектів політичної теорії.

Почну з особистого спогаду. Читаючи 1994 р. «Кінець історії» Френсиса Фукуями, я звернув увагу на два авторові міркування: про приголомшливу для уяви складність проблем, поставлених перед країнами колишнього радянського блоку, і про те, що розквіт Сполучених Штатів Америки досягнуто завдяки їхній рішучості дотримуватися етики ірраціонального.

Гадаю, в обох випадках Фукуяма виявився доволі проникливим. Принаймні з першим міркуванням пострадянська Україна і, може, Росія через понад півтора десятка років мусять погодитися. Правоту Фукуями підтверджує, зокрема, той факт, що прогрес України за два десятиріччя її незалежного розвитку виявився несподівано скромним. Якщо керуватися стандартами ООН, то 78 % населення України й далі живе за межею бідності. За рівнем запобігання корупції Україна посідає 134-те місце зі 180, за простотою сплати податків – 181-ше із 183, за зручністю оформлення дозвільної документації на будівництво – 179-те із 183 наявних рейтингових позицій у світі. Крім того, 2010 р. Україна посіла передостаннє місце у Європі за рівнем добробуту своїх громадян. Річний прибуток українця в середньому становить десь 2,7 тис. дол. (для порівняння: у Польщі – 28,6, у Росії – 10, у Білорусі – 6 тис. дол. на людину.) Тобто для України вихід із соціалізму виявився набагато важчим, ніж це обіцяли їй навіть найпесимістичніші прогнози.

Така наївність в очікуваннях і оцінках не могла не відбитися й на конституційному рівні: ухвалений 1996 р. Основний закон незалежної України виявився так само еклектичним, популістським і «легковажним», як і тодішні настрої її політичної еліти. Щодалі, то ліпше розуміємо: розробники Конституції пішли шляхом невдумливого копіювання наявних нормативних зразків. Експерти та законодавці або не усвідомлювали глибинного значення й мети запозичуваних норм та інститутів, або, розуміючи їхній зміст, не переймалися способом практичного їх застосування. Подеколи це спричиняло відверті курйози. Наприклад, Конституція 1996 р.:

- плутається в поняттях українська нація та Український народ (Преамбула, ст. 11);
- закріплює відповідальність перед Богом юридичної особи – Верховної Ради України (Преамбула);
- визнає за найвищу соціальну цінність життя окремої людини (ч. 1 ст. 3) – це, в умовах прямої дії конституційних норм (ч. 3 ст. 8 Конституції України), змушує суспільство і суд погодитися з відмовою солдата йти в бій навіть під час війни: все, що йому доведеться захищати в бою, – свобода, незалежність, територіальна цілісність, суверенітет країни тощо, – важить, відповідно до Конституції, менше ніж його життя;
- забороняє будь-яке насильство над дитиною (ч. 2 ст. 52) – це робить антиконституційними намагання батьків забрати дитину з дитячого майданчика всупереч її волі;

- звільняє українську державу від будь-якої ідеології (ч. 2 ст. 15);
- соціально-економічні права закріплено в Основному законі як повномасштабні юридичні претензії, і це попри геть малий (за європейськими мірками) розмір державного бюджету. Складається враження, що Україна позиціонує себе як соціальна та правова держава завдяки не так присутності, як відсутності у неї зрілої політичної та правової самосвідомості.

Основний закон України 1996 р. розробляли головню як центральний символ загального політико-правового декору – мало хто замислювався, чи можливо такі конституційні норми застосувати. Глибинного змісту Конституції український владний клас не розумів – це видно бодай із того, що він не усвідомлював політичну реформу 2004 р. як зміну конституційного ладу (інакше хоч би хтось, окрім судді Федерального апеляційного суду США Б. Футея, звернув увагу на те, що перехід України на нову форму правління необхідно, на підставі ст. 5 Конституції, затвердити референдумом).

Більше того, в Україні не було і немає глибокого усвідомлення того, у чому полягає загальний зміст і функціональне призначення органічного конституціоналізму загалом. Ідеться в даному випадку не про окремі норми чи інститути, а про хибне визначення головних цінностей, стратегічної мети Основного закону. Від більшості українських політиків і юристів на запитання про те, чим є у функціональному сенсі конституція та які її головні цінності, у кращому разі можна почути означення конституції з підручника радянського державного права. Пострадянська українська номенклатура певна, що конституція – це основний закон, який закріплює основи суспільного та державного ладу, передбачає права та свободи громадян, встановлює порядок формування державних органів і органів місцевого самоврядування, а також основи їхньої компетенції...

Насправді такий підхід хибний, як і радянський конституціоналізм загалом. Стратегічна помилка, яку він містить, тяжіє над усіма тими політиками та юристами, для яких лишається невинуватою й емоційно закритою етика розвинутого капіталізму. Тим часом зміст органічного конституціоналізму просякнуто, передовсім, духом прискорення соціальної динаміки.

У структурному сенсі це проявляється в тому, що будь-яка органічна конституція – це головний нормативний чинник встановлення та підтримання горизонтальних (слабко-синусовидних) ринкових взаємин, гарант свободи та недоторканності індивіда й громадянського суспільства загалом, правовий засіб прискорення всіх соціальних взаємодій. І лише по тому – інструкція для державного апарату, тобто засіб забезпечення стабільності державного ладу.

Очевидно, у сучасному світі існує лише два типологічні підходи у визначенні органічного конституційного дизайну: американський (із пріоритетом свободи) і європейський (із пріоритетом порядку [у сенсі стабільності], що не заперечує свободи). Що ж до всього іншого, то це не

більше ніж варіація на одну із зазначених тем. Буває також, що конституціями називають документи, узагалі не орієнтовані на ринок і свободу. У цьому випадку йдеться не про конституцію, а про її зовнішню імітацію, оболонку.

Поділ органічного конституціоналізму на американський (свобода, яка детермінує демократію) та європейський (демократія, яка детермінує свободу) має в наш час не тільки теоретичне, а й практичне значення. Ясна річ, я кажу про те, що вважаю в даному випадку важливим сам, а не з позицій якогось універсального підходу.

Чому не є пріоритетним тандем: демократія та свобода – типове кліше європейського конституціоналізму? Гадаю, тому, що в глибинному сутнісному сенсі європейського конституціоналізму не існує. З погляду своєї внутрішньої логіки та головного призначення, органічний конституціоналізм – це свобода, яка передувала демократії: стан, за якого провідною є не демократія, а свобода. Універсальна свобода пропозиції та попиту створює ринок, у якому демократія є всього лише політичним сегментом. Найважливішим у цій системі фундаментальних узаємин є те, що саме ринок, а не демократія уможлиблює той якісний прорив у соціальній динаміці, який ми пов'язуємо з органічним конституціоналізмом. Головна мета органічної конституції – не що, а як. Її надзавдання – не матеріальної, а процесуальної відміни. Конституції функціонують тому, що активно діють люди й інститути. Така взаємодія осіб і інститутів здійснюється в органічному конституціоналізмі у найшвидший і найефективніший спосіб. Саме швидкість, принципово новий штиб узаємин між активно дійовими юридичними та фізичними особами – головне в конституціоналізмі. Він забезпечує правовий лад, за якого кожен має можливість вийти на горизонти ринку з тим, що він має, не питаючи дозволу в ієрархічних структурах політичної чи адміністративної влади.

При цьому не важить те, на боці попиту чи пропозиції дійовий суб'єкт перебуває. Головне тут – юридична рівність можливостей, прямий доступ до шансів і зваб, максимальне спрощення та вкорочування соціальних трансакцій. Усе тут відбувається на цивільно-горизонтальному чи слабко-синусовидному (в адміністративному сенсі) рівні. Владна ієрархія при цьому не скасовується, а ніби відступає на другий план. В органічному конституціоналізмі на «тіньові» перетворюються інститути влади, а не ринку. Простіше кажучи, якщо хтось винайшов комп'ютер, він може розвивати свій успіх далі, не чекаючи на санкції бюрократичних чи демократичних інститутів. Мало того, позаяк демократія сама є частиною ринку, уможлиблюється істотне прискорення також і політичних процесів. Приміром, неймовірно швидке, з погляду історичної традиції, перетворення електрика з корабельні чи драматурга-постмодерніста на керівника сучасної європейської держави.

Сенс органічного конституціоналізму – це свобода та ринок, і цей союз в американському виконанні й сьогодні вражає уяву. Відвідавши вже в наші дні Сполучені Штати, Ж. Бодріяр пише про американську свободу практично

з таким самим захопленням, що і його аристократичний попередник А. де Токвіль у 1835 р. На думку Ж. Бодріяра, європейці не є сучасними в питомому значенні цього слова. Бо не знають справжньої свободи – не тієї формальної свободи, що її вони намагаються стверджувати скрізь і в будь-який спосіб, а тієї конкретної, гнучкої, функціональної, активної свободи, яку можна спостерігати лише в американському суспільстві й у свідомості кожного з її членів.

Ця ремарка дає змогу емоційно підсилити той факт, що європейських конституційних стандартів насправді не існує. Натомість, можна говорити лише про європейський рівень конституціоналізму – міру соціальної динаміки, ступінь ефективності людського капіталу, рівень індивідуальних викликів і реальність демократизму. Не виключено, що саме з огляду на ці властивості М. Грушевський намагався свого часу довести привабливість і придатність для України американського конституційного проекту (див. його «Хто такі українці і чого вони хочуть»).

Дозволивши собі певне стилістичне спрощення, можна стверджувати, що органічний конституціоналізм – це наслідок й обов'язкова умова будь-якого рафінованого капіталізму. Та якщо це справді так, стає зрозумілішим, чому в органічному конституціоналізмі свобода передує демократії, а не є її продуктом. Адже в історичному сенсі свобода – це генетична умова народоправства. Справжня демократія може існувати лише в спільноті політично рівноправних і вільних суб'єктів. З іншого боку, демократія має можливість обмежити та навіть повністю знищити свободу. Тому в органічному конституціоналізмі саме свобода, а не демократія – пріоритетний об'єкт охорони й захисту.

Обходячи демократію вже на старті, свобода перетворюється на найвищий ідеал конституціоналізму саме тому, що кінцева його мета – максимально прискорити й спростити соціальні взаємодії. У певному сенсі, органічний конституціоналізм – це «антиправо» чи втілена в праві неформальність. Його мета – не конкретний лад, а свобода і швидкість більшості міжособових і міжінституційних взаємообмінів. А ринок – це *promoter* прогресу, для якого свобода виступає як істинно критичний чинник. У підсумку, стратегію органічної конституції націлено на ринок без кордонів, соціальну динаміку й прогрес. У свою чергу, прогрес – це не зовсім те, що підпорядковано демократичним (парламентським) процедурам.

Світ, зауважив якимось Л. Вітгенштайн, «рухається не по прямій, а по кривій, напрямком якої постійно змінюється». Саме тому гаслом органічного конституціоналізму є жити, щоб жити. Конституціоналізм не веде до якоїсь конкретної матеріальної чи духовної мети, це взагалі не мета, а спосіб і засіб її досягнення.

Мірило людського успіху – прогрес, а демократії належить скромніша роль. Адже демократія працює як підсумок численних виборів більшості, а прогрес здійснюється під впливом складніших і різноманітніших чинників. Саме тому етика прогресу не збігається з етикою демократії й безпосередньо

від неї не залежить. Крім того, демократія й органічний конституціоналізм не є нероздільними ще й тому, що демократія може гальмувати прогрес.

Прогрес втілює в собі вільний (спонтанний) політичний, економічний і культурний розвиток. Фактично це тотальний ринок, ефективність якого визначають кількість, темп й амплітуда більшості здійснюваних тут обмінів. Якщо головний гарант ринку – органічна конституція, то головною метою конституції має стати забезпечення свободи як умови творчості та прогресу. Та якщо органічна конституція – це гарант свободи, від якої безпосередньо залежить ринок і прогрес загалом, то остаточно логічним стає сприйняття конституціоналізму як верховенства безособових правил гри – права.

Позаяк двох з'явищ верховенства в одному символічному просторі бути не може, конституціоналізм або метаправо прагнуть підпорядкувати собі й демократію. У цьому сенсі органічний конституціоналізм постає як верховенство вільної (іраціональної) стратегії людського життя загалом. А щодо засади законності як вимоги дотримання синтетичних, штучно створених правил, то вона – украй важливий принцип демократії, але не більше ніж один з атрибутів конституціоналізму. Тобто демократії в органічному конституціоналізмі відводиться відповідальне, але не найголовніше місце.

П. Гольбах колись назвав конституцію вуздечкою для вождів і народів. Її фетиш – не демократія, а своєчасне розпізнання і визнання таланту. Власне, конституція – це карт-бланш меритократії, якщо говорити про політичний бік справи. А демократія породжує закони, які мають бути конституційними, тобто не зазіхати на свободу та ринок. А якщо таке зазіхання уможлиблюється, настає криза або навіть смерть конституціоналізму.

Тобто органічний конституціоналізм передбачає передусім повномасштабний ринок. Якими можуть бути результати його роботи, видно на прикладі сучасних США. Країна, населення якої становить десь 4 % від чисельності людства, споживає понад половину з використовуваних людиною природних ресурсів, контролює 21 % світової економіки, виробляє найбільший ВВП на планеті, здійснює 80–90 % світових наукових відкриттів і має військовий бюджет, зрівняний із сумарним військовим бюджетом решти держав світу. Збільшуючи роль знань у бізнесі й економіці, США водночас підкреслюють роль культури й, принагідно, той факт, що одні культури є більш продуктивними, ніж інші.

Усе це показує, що органічний конституціоналізм як парадигма правового забезпечення тотального ринку по-справжньому продуктивний. Навпаки, відсутність творчих досягнень й економічного прогресу вказують на хворобу чи відсутність органічного конституціоналізму. У підсумку, що б там не думала з цього приводу українська політична еліта, статистика вказує на те, що український конституціоналізм дотепер не є органічним. Простіше кажучи, у ньому не міститься достатніх гарантій свободи ринкових взаємин. Що ж до демократії, то їй в Україні нині мало що загрожує. А позаяк демократія втілює в собі лише політичний сегмент ринку, її самої недостатньо для загальнонаціонального прогресу.

Як утілення правової парадигми ринку, органічний конституціоналізм вимагає свободи творчості, утіленої в символічних формах науки, освіти й мистецтва. Коли держава досягає конституційної фази свого розвитку, творчість потрапляє в ній під надійний правовий захист. На практиці це може означати як застосування філософії Першої поправки в Конституції США, коли свобода творчого самовираження переміщується в передполітичний і передправовий простір, так і заборону цензури, доповнюваної невтручанням у культурно чутливі зони (Д. Істон) науки, літератури та мистецтва. До другого способу стимуляції творчості вдаються в країнах Західної Європи, Аргентині, Бразилії, ПАР та ін.

Що ж до України, то вона перебуває на початковій стадії засвоєння парадигми органічного конституціоналізму та наслідків, що з неї випливають. Зокрема, в Україні не усвідомлюють достатньо глибоко той проблематичний вплив, що його справляє на творчість демократія. Порівняно нещодавно тут покінчили з тоталітаризмом, а тому загрозу національному прогресові наївно вбачають не в демократії і вузькості творчого простору, а в авторитаризмі й диктатурі.

Демократія, стверджують класичні джерела, це правління народу, народом і в інтересах народу... Ф. Енгельс із цього приводу зауважив, що успіх демократії залежить від якості демосу як її головного суб'єкта. Зокрема, заведено вважати, що демократія як правління розділених людей не становить небезпеки для свободи. Очевидно, автономна особистість Д. Рисмана – це теж ідеальний суб'єкт для демократії. З іншого боку, органічна схильність до екзистенціальної позиції – не наймасовіша з людських якостей. Автономія, писав Р. Рорті, «не є чимось таким, що всі людські істоти мають у глибині себе і що суспільство може вивільнити, припинити чи зрепресувати. Вона є чимось, чого сподіваються досягнути деякі окремі люди і чого насправді досягає лише мало хто».

У США щорічно проводиться приблизно 50 тис. місцевих референдумів, і це приголомшливий приклад демократії. Та чи може так часто апелювати до референдумів Україна? Національні референдуми популярні в консервативній Швейцарії, проте в інших країнах ставляться до них стриманіше. Народи, які продемонстрували свою здатність голосувати за харизматичних диктаторів, менше ймуть віру демократії, ніж інші. З іншого боку, реальне функціонування демократичних інститутів спокусливе, бо у більшості випадків воно ефективне. І все-таки перш ніж повноцінно експлуатувати демократію, пострадянські країни мають відтворити повноцінний ринок, захистити власність і виховати автономну особистість.

Зокрема, в Україні важко залучити населення до по-справжньому продуктивної демократії, не визнавши перед тим повномасштабної власності на землю. Людина, якій не дозволено вільно продавати/купувати землю чи придбати зброю, не є повноцінним суб'єктом демократії. Люди, які не мають власності, почуття гідності та відповідальності, схильні не до демократії, а до популізму. Такий тип особистості не тільки індиферентний, а й небезпечний для прогресу.

Отже, якщо Україна прагне органічного конституціоналізму, то починати потрібно з рішучого посилення гарантій прав власника та земельної реформи. Ясна річ, існує й альтернатива: це стан, у якому Україна перебуває тепер. Однак він не влаштовує народ так само, як і національну еліту. З другого боку, народ не може створити нову конституцію, а еліта це зробити може й зобов'язана. Звісно, розроблення нового закону буде виправданим лише тоді, коли у свідомості еліт відбудеться відповідна зміна пріоритетів.

Конституція США вивела в 1791 р. свободу самовираження індивіда за межі політичного та правового постору, що відповідало природі речей і здоровому глуздові. Сьогодні ми знаємо, що символічна реальність творчості – пластична. Крім того, годі уявити собі ефективне функціонування держави, яка табує власні політичні та правові дебати. Влада і право не можуть і не повинні контролювати творчу свободу, бо від її наявності безпосередньо залежить їх власна успішність.

На жаль, люди навчилися і тут вдаватися до численних хитрощів і вивертів. Зокрема, ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод 1950 р. містить у собі 12 можливих обмежень для свободи самовираження індивіда, які свого часу ввійшли до ст. 34 Конституції України. Український законодавець щиро переконаний у тому, що регламентація свободи творчого самовираження в країні цілком відповідає європейським стандартам. Насправді це далеко не так.

По-перше, в Україні не застосовується трискладовий тест, відповідно до якого обмеження свободи самовираження може відбуватися лише на підставі закону й у випадках, коли це точно відповідає легітимній меті та є необхідним у демократичному суспільстві. По-друге, в Україні не передбачено окремого конституційного права на доступ до офіційних документів, що дало б змогу тримати національну бюрократію в рамках. У повномасштабному вигляді таке право існує лише в США та країнах Європейської спільноти. По-третє, в Україні відсутня конституційна норма про те, що передбачені Конституцією обмеження свободи слова не можуть бути застосовані у царині науки, літератури та мистецтва. Проте таку норму введено в Хартію засадничих прав Спільноти (2005) і відтворено в багатьох органічних конституціях її членів.

Україна запровадила конституційну заборону цензури у 1996 р. та закріпила її розгорнуте визначення у поправках до Закону «Про інформацію». Згодом урядовою постановою було створено «Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі», яка заходилася виконувати *de facto* цензурні функції у царині літератури та візуального мистецтва. Одне з досягнень її діяльності – заборона на доступ до «Моеї боротьби» А. Гітлера; самотнім очікуваним наслідком такого рішення стане менша рафінованість українських студентів. (Принагідно згадується спостереження О. Кожева щодо радянського мистецтва, яке, мовляв, доволі схоже на французьке мистецтво XIX ст., адаптоване до інтелектуальних потреб 12-літньої дитини). Присутність у складі цього «Нацкоммору» справжнього інтелектуала – директора Інституту філософії

НАН України М. Поповича – якнайвиразніше засвідчує реально інфантильний стан конституційної свідомості в Україні. 9 грудня 2010 р. «комісію» нарешті ліквідовано Указом Президента України.

Український конституціоналізм дотепер не знає поняття академічної свободи, в Європі відомої вже від Середніх віків. У США Верховний суд визначив академічну свободу як право університетів самостійно вирішувати, хто може бути в них студентом, викладачем, професором, а також чого і як варто навчати в університетських стінах. Подібно тлумачить академічну свободу органічний конституціоналізм країн Західної Європи. З академічної свободи у свою чергу, випливає заборона для поліції заходити на територію університетських кампусів. А от у холах Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого» міліціонер із гумовим кийком став звичною деталлю інтер'єру.

Кажучи про стан творчості й інтелектуальної свободи на пострадянському просторі, корисно згадати також відому засторогу Дж. Міла: «Те, що сьогодні так небагато людей мають сміливість бути ексцентричними – головна небезпека нашого часу». Академічна свобода – це тонка матерія, їй загрожує все, що не здатне примиритися з творчим індивідуальним началом. Мало того, навіть ідеологію розумності, і як говорив К. Майноуг, варто вважати перешкодою на шляху всього, що є спонтанним, несамовитим, нестримним, безкорисливим і героїчним, – одне слово, ірраціональним.

Сполучені Штати Америки, писав Фукуяма, досягли успіху завдяки дотриманню етики ірраціонального, з чого випливає імператив захисту всього непередбачуваного та спонтанного. Цей імператив важливий і тому, що демократія має не так творчий, як селективний дар. Як відзначав свого часу Дж. Сарторі, демократія вміє лише вибирати зі створеного раніше. Це стосується біотехнології такою самою мірою, як і способу зав'язувати краватку. Якщо демократії не передує творчість і ринок, її перспективи стають неприйнятно вузькими. Громадяни сучасної України формально вільні, проте їхньому прогресові перешкоджає вузькість політичного ринку. Що ж до ринку неполітичного, то тут вони можуть вибирати лише з того, що вироблено по-справжньому творчоорієнтованими країнами.

Цікаво, що розпочата в ХХ ст. Верховним судом США боротьба за громадянські права – це прямий наслідок конституційного захисту свободи транспортних перевезень. Потугу виконавчої влади американської держави було сконцентровано тоді на забезпечення належного виконання ринкових правил. І це логічно, бо саме президент США зобов'язаний (каже його конституційна присяга) «скільки стане сили, підтримувати, охороняти та захищати» біблію вільного ринку – Конституцію Сполучених Штатів Америки.

Захист ринку в об'єднаній Європі забезпечують республіканізм, недоторканність власності, невтручання у творчість, а також принцип вільного пересування людей, товарів, послуг і капіталу. Такі норми закріплено як на міжнародному, так і на конституційному рівнях. А

особливості окремих країн виявляються у мірі стимулювання ринкових взаємин. Що ж до перехідних суспільств, то в них усвідомлення імперативів органічного конституціоналізму відбувається повільно та непросто. Бо, як писав Дж. Фавлз, можна порівняно легко навчити людей розуміти складне, але набагато важче навчити їх розуміти просте (*Сайт Конституційної Асамблеї України* (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 25.10).

Комісія з питань організації державної влади

Ю. Битяк, член Конституційної Асамблеї України, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, перший проректор Національного університету «Юридична академія України ім. Я. Мудрого»

Досвід формування політико-правових моделей у контексті європейського конституціоналізму

Вимога щодо обмеження верховної державної влади шляхом її поділу є закономірним наслідком розвитку державно-правової дійсності. Сама ж теорія не є чимось штучним стосовно життя; сьогодні вона являє собою відповідну форму практичної діяльності, соціальної активності й певною мірою позначає рамки найважливішого етапу розвитку держави і права.

Поступово поділ влади перетворився на загально визнаний принцип демократичної, правової держави. При цьому є сенс погодитися з тим, що не снує такої конституції, що проводила або прагнула б провести принцип поділу влади до його крайніх наслідків. Новітня конституційна теорія ворожа абсолютному поділу влади в суб'єктивному відношенні вже тому, що при такому поділі вбачається неможливим парламентарне керування.

В основу сучасного розуміння теорії поділу влади покладено ідею єдності й цілісності державної влади, яка відбиває органічний зв'язок цієї теорії з теорією народного суверенітету. Теорія народного суверенітету передбачає наявність єдиного джерела влади – суверенного й повновладного народу, який передає частину належної йому влади державі, яка в особі її органів реалізує делеговані їй повноваження в інтересах останнього. Наявність єдиного джерела влади на державно-правовому рівні виражається у створенні єдиного державного механізму.

Теорія правової держави передбачає визнання поділу державної влади умовою, ознакою або компонентом правової державності, правовим принципом організації її апарату, необхідним для забезпечення правової свободи, прав і свобод людини і громадянина. Сучасна політико-правова й конституційна практика використання теорії поділу державної влади в зарубіжних країнах дає змогу зробити висновок, що в цьому випадку йдеться про юридичний принцип поділу державної влади. Це означає, що він закріплений у нормах самої конституції, що дає можливість збалансувати всю систему державних органів і якомога послідовніше й чіткіше

розмежувати їх компетенцію. Однак форми закріплення цього принципу в конституційних нормах різні. У переважній більшості розвинутих країн він виражається в структурно-функціональному визначенні кожного з вищих органів держави: глави держави, парламенту, уряду й вищих судів. У багатьох країнах, як наприклад в Україні, поділ державної влади прямо сформульовано у вигляді конституційної норми-принципу, прикладом якої є положення ст. 6 Конституції: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову».

Інколи можна побачити певне нерозуміння сутнісної єдності державної влади, єдиного державного суверенітету, з одного боку, і поділу державної влади як організаційного принципу – з другого.

В умовах ліберального режиму демократично обраний колегіальний (парламент) або одноособовий (президент) державний орган є відносно незалежним від народу. Правова свобода забезпечується структурою апарату державної влади, у якій жоден державний орган не в змозі зосередити у своїх руках владу, достатню для встановлення диктатури.

Під час еволюції права й державності спостерігається такого роду структурування апарату державної влади, за якого створюються органи, кожен з яких призначається для виконання насамперед однієї з функцій (парламент законодавствує; президент, уряд, адміністративні органи виконують закони; суди вирішують спори про порушене право). Чи означає це, що в компетенцію кожного із цих органів входить виконання тільки однієї з названих функцій? Відповідь на це питання негативна, оскільки практика показує: у розвинутій державно-правовій ситуації уряд може управляти через парламент (парламентську більшість), парламент – контролювати уряд і делегувати законодавчі повноваження вищим органам виконавчої влади, президент своїми указами – встановлювати право й без делегування йому законодавчих повноважень, суди – встановлювати право, щонайменше, у формі прецедентів.

З приводу того, як саме повинні бути розділені гілки влади, можна зробити висновок про існування трьох компонентів поділу державної влади – персональний, інституціональний і функціональний, тобто повинні бути різні державно-владні інститути, з різною непересічною компетенцією, яку виконують різні влади-функції, і від імені цих інститутів мають виступати різні особи – політичні суб'єкти. Тут варто підкреслити, що при будь-якому варіанті організаційного відокремлення владних інститутів повинні бути так чи інакше розмежовані влади-функції на законодавчу, виконавчу, судову.

Оскільки компетенція владних інститутів визначена вимогою визнавати, гарантувати й захищати права людини, жоден державний орган не вправі так здійснювати свою компетенцію і взагалі діяти так, щоб при цьому порушувалися права індивіда. Звідси цілком зрозуміло: якщо якийсь владний інститут виходить за межі своєї правової компетенції, він не просто вторгається в компетенцію інших інститутів, а й виходить за межі правомочностей державної влади. Отже, компетенції владних інститутів мають бути такими, щоб був присутній взаємоконтроль, тобто щоб останні

могли стримувати один одного (й державу в цілому) в рамках конституційних правомочностей державної влади. Поки ці інститути розділені в такий спосіб, що жоден з них не може (насамперед глава виконавчої влади) посилитися настільки, щоб незважаючи на права людини міг установити свою диктатуру, правопорушуючий режим особистої або групової влади.

Варто відзначити, що обсяг повноважень органів, що становлять гілки державної влади, значною мірою залежить від форми державного правління. У президентських республіках ними доволі значним обсягом наділений президент, у парламентських – законодавчий орган, що стосується держав зі змішаною формою правління, то тут ці органи прирівняні у своїх можливостях стримувати один одного. Отже, компетенція, як окреслений законодавством певний обсяг повноважень у відповідній сфері суспільних відносин, і відповідальність вищих органів державної влади безпосередньо залежать від способу й порядку їх формування, що накладає відбиток на встановлення різновиду форми правління.

У розглядуваному контексті важливим є також питання: чи повинні влади-функції розподілятися так, щоб гілки влади були рівні й відносно незалежні, а чи має бути одна верховна влада? У сучасній правовій доктрині верховенство законодавчої влади певною мірою підкреслюється, але верховенство парламенту не абсолютне й виражається в тому, що інші гілки влади пов'язані законами. Законодавець зв'язаний принципами права й конституції, правами людини. До того ж він перебуває під контролем народу (система народного представництва й демократичних виборів). Влада законодавця, перебуваючи в системі з іншими (виконавчою й судовою), не є абсолютною. У системі ж стримувань і противаг на випадок поспішних рішень законодавця стримуючу роль відіграє глава держави. Таким чином, верховенство закону, тим більше обмежене конституцією, не можна ототожнювати з верховенством законодавця. Законодавчу владу не можна вважати верховною, бо при поділі державної влади ієрархії гілок влади немає, а система стримувань і противаг дає змогу главі влади виконавчої (інколи – главі держави, дивлячись про яку форму державного правління йдеться) й суду конституційної юрисдикції, де він є, контролювати законодавця (відкладальне вето, визнання закону неконституційним).

При різних формах правління повноваження глави держави виглядають неоднаково. В одних країнах його функції номінальні, в інших – вони персоніфікують реальну владу. Але за всіх умов глава держави зберігає певні власні повноваження, тобто вищі представницькі функції як усередині країни, так і поза нею, які нікому непідконтрольні й непідзвітні. Складнішим є питання регулюючої (врівноважуючої, арбітражної, нейтральної) влади. За сучасних умов таку врівноважуючу владу намагаються приписати президентові як главі держави, причому не тільки в теоретичних розробках, а й у конституційних актах. Так, відповідно до ч. 1 ст. 30 Конституції Греції, президент є регулятором державного ладу; згідно зі ст. 123 Конституції Португалії президент забезпечує нормальне функціонування демократичних

інститутів. Особлива увага при цьому вітчизняними державознавцями звертається на ст. 5 Конституції Франції, у якій встановлено, що президент забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічної влади, хоча й зазначається, що його регулятивно-арбітражні функції, по суті, є формальністю, оскільки «зміст і механізм здійснення цих функцій у Конституції ніяк не прописано». У ст. 56 Конституції Іспанії: «Король – глава держави, символ її єдності й наступності, арбітр і гарант згоди в повсякденній діяльності державних органів – здійснює вище представництво Іспанії в міжнародних відносинах, особливо з народами, з якими зв'язує державу історична спільність, і функції, надані йому Конституцією й законами».

Якщо вважати, що законодавча, виконавча й судова влади-функції вичерпують функціональне призначення державної влади, тоді їх не можна доповнити контрольною гілкою влади. Можна лише встановити таку систему стримувань й противаг, яка давала б змогу відособленим органам – носіям законодавчої, виконавчої й судової гілок влади – ефективно контролювати один одного. Якщо ж вважати, що поділом державної влади називається будь-який випадковий або довільний розподіл компетенцій, то, зрозуміло, можна з метою більш раціональної організації державного механізму (раціонального поділу праці) доповнити законодавчий, виконавчі й судові інститути контрольними, координуючими, арбітражними та ін. Але це вже не поділ державної влади на гілки.

Класична теорія поділу державної влади спирається на те, що існують три гілки (роди, види, галузі) державної влади (законодавча, виконавча й судова), які вичерпують її функціональне призначення – публічно-владне забезпечення правової свободи, в основі яких лежать однойменні «влади-функції». Причому ці гілки влади не тільки розділені, але й контролюють одна одну за допомогою системи стримувань і противаг. За нарощуванням гілок влади стоїть ототожнення їх з конкретними функціями окремих державних органів, а в остаточному підсумку – нерозуміння логіки й заперечення поділу державної влади як правового принципу організації державного апарату.

Практика показує, що немає теоретичної бездоганності конструкції поділу влади, а тому треба враховувати, що державно-правові форми його реалізації залежать від форми державного правління, державного устрою, історичних і політичних традицій конкретної країни. З огляду на це, слушною вбачається думка, що доцільним буде гнучке розуміння цієї теорії й механізмів її реалізації, що впливає з неприпустимості догматичного її трактування, неврахування її багатоаспектності. Необхідно виходити із можливості доповнення поділу державної влади новими елементами, які відповідають сьгоднішнім реаліям. Проте ці нововведення – це, швидше, спроба пристосувати класичну теорію до реальних особливостей конкретних держав.

Не слід ототожнювати принцип поділу державної влади із системою стримувань і противаг або їх протиставлення. Якщо в основу поділу

державної влади покладено ідею багатополюсності й деконцентрації влади, що досягається шляхом її поділу на окремі гілки, то в основу механізму стримувань і противаг – ідею взаємовідносин між цими гілками. Можливість певного протистояння між органами державної влади є запорукою ухвалення зважених державних рішень, недопущення зловживань владою і встановлення авторитаризму, більш надійного забезпечення недоторканності прав і свобод громадян.

Про існування системи стримувань і противаг можна дійти з аналізу конституційних положень і політико-правової практики функціонування державно-владних інститутів, хоча низка країн пішла шляхом конституційного закріплення принципу взаємодії різних гілок державної влади. Так, відповідно до ст. 6 Конституції Республіки Молдова законодавча, виконавча й судова гілки влади розділені і взаємодіють при виконанні своїх повноважень відповідно до положень Основного закону. У ч. 4 ст. 3 Конституції Республіки Казахстан говориться, що державна влада в Республіці Казахстан єдина, здійснюється на основі Конституції й законів відповідно до принципу її поділу на законодавчу, виконавчу й судову гілки і взаємодії між собою з використанням системи стримувань і противаг. До речі, положення про поділ влади, закріплене в казахській Конституції, інколи охарактеризують як найбільш всебічне й точне в конституційному праві країн світу.

При цьому слід погодитися з тим, що ця норма казахської Конституції не якась нова інтерпретація класичної теорії поділу влади, а всього лише вдала її розшифровка. Тому навряд чи потрібні які-небудь нові версії теорії поділу влади, щоб підкреслити ще й необхідність взаємодії гілок влади. Досить лише правильно розуміти зміст теорії й принципу поділу влади, що в умовах правової держави абсолютно немислимо без системи стримувань і противаг. Щоб запобігти протистоянню, протидіюванню гілок влади, варто не інтерпретувати теорію поділу влади, яка була й залишається найзначнішим демократичним завоюванням людства, а й дотримуватись елементарних правил поведінки людей у діяльності державного механізму. Для подолання протистояння влади потрібен необхідний рівень політичної й правової культури представників як законодавчої, так і виконавчої гілок влади.

У демократичних країнах втілюються різні моделі й механізми реалізації принципу поділу державної влади. Розходження між сучасними формами державного правління виявляються на підставі встановлення взаємовідносин між вищими органами держави. Водночас різновиди форм державного правління диктують варіанти реалізації концепції поділу державної влади (а відтак і закріплення конституційного принципу) й моделі втілення її у відповідні конституційні механізми.

Обумовлені конституцією і фактично сформовані порядок і принципи взаємовідносин між законодавчою, виконавчою й судовою гілками влади визначають існуючу в країні форму правління.

У державно-правовій доктрині всі різновиди організації державної влади прийнято зводити до декількох моделей залежно від форми державного правління:

1. Поділ державної влади, властивий для президентських республік.
2. Поділ державної влади, характерний для парламентських монархій і республік.
3. Змішані варіанти поділу державної влади, що притаманні для президентсько-парламентських і парламентсько-президентських республік.

Історично першою, зумовленою теорією і практикою державного будівництва Великобританії, є модель, яка спирається на концепцію дифузії (дисперсії) влади і яка втілена переважно в політико-правовій практиці європейських держав. У Центральній і Східній Європі в пострадянські часи домінуючою стала тенденція до парламентаризму. У перехідний період в значній частині країн цього регіону (Албанія, Угорщина, Латвія, Чехія, Естонія) утвердилася форма парламентської республіки, причому у формі, близькій до німецької моделі парламентаризму.

Парламентська форма державного правління є традиційною для країн Західної Європи, у яких вона виникли історично природним шляхом під час загальнодемократичних перетворень, що завершилися наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. Східноєвропейські й азіатські країни, де має місце парламентська форма державного правління, відрізняються від західноєвропейських парламентських монархій і республік тим, що демократичні інститути в них менш стійкі, а демократичні традиції менш розвинуті; у цілому ж західноєвропейські парламентські монархії й республіки більшою мірою наближені до правової держави в ідеальному сенсі.

На відміну від глави держави в президентських республіках, президент у парламентських, як правило, не має у своєму розпорядженні реальної виконавчої влади, а його правовий статус значною мірою нагадує статус монарха парламентської монархії. Повноваження президента (за винятком суто представницьких) тут зазвичай здійснюються зі згоди й за ініціативою уряду. Наголосимо, що реальна зовнішньополітична прерогатива глави держави зводиться тут в основному лише до формального представництва своєї країни в міжнародних зносинах.

Президент, наприклад в Італії, а) промульговує закони; б) призначає вибори палат парламенту; в) призначає народний референдум; г) призначає посадових осіб держави; д) дарує відзнаки республіки; е) є командувачем збройних сил; є) може дарувати помилування; ж) акредитує і приймає дипломатичних представників; з) ратифікує міжнародні договори; і) заслухавши голів палат парламенту, може розпустити обидві палати або одну з них; і) призначає голову Ради міністрів (уряду) і за його пропозицією – міністрів. Подібні повноваження глави держави закріплені також у конституціях інших держав з парламентською формою державного правління. У дійсності його реальні повноваження значно вузчі.

В основі моделі організації державної влади в парламентській формі державного правління лежить модель поділу державної влади, яку ми розглядаємо в трьох аспектах.

Інституціональний аспект полягає в тому, що існують три гілки влади – законодавча, виконавча й судова – із системами відповідних державних органів для здійснення їх влади. Законодавча представлена парламентом, що формується на підставі всенародних виборів (принаймні його нижньої палати, якщо йдеться про бікамеральний парламент).

На відміну від парламенту (або ж його нижньої палати), депутати якого обираються безпосередньо народом, президент обирається парламентським шляхом. Типовим є обрання президента безпосередньо парламентом (Албанія, Угорщина, Латвія, Молдова, Словаччина, Туреччина, Чехія, Греція, Мальта, Ізраїль та ін.), і його влада вважається нібито похідною від парламенту, що теоретично не повинно давати можливості главі держави протиставляти себе цій представницькій установі. Виняток із цього загального правила становлять Болгарія й Австрія, де президент обирається на всенародних виборах. Президент може обиратися й особливою колегією. У ФРН він обирається спеціально скликаними Федеральними зборами, які складаються із членів бундестагу і рівної кількості членів, яких обирають народними представництвами земель (суб'єктів ФРН) на засадах пропорційності. В Італії президент обирається парламентом на спільному засіданні палат, але у виборах беруть участь також делегати від провінцій країни. Президент Естонії обирається Державними зборами (парламентом), однак, якщо він не буде обраний у третьому турі, головою Державних зборів призначається колегія вибірників, що складається із членів Державних зборів і представників рад місцевого самоврядування.

Найважливіша відмінність парламентської моделі організації державної влади від президентських і змішаних полягає не у способі заміщення посади глави держави, а у способі формування й відповідальності уряду, який у державах із цією формою державного правління формується парламентом, точніше партією (або коаліцією партій), що володіє більшістю місць у ньому (або в нижній палаті при двопалатній структурі парламенту). Ось чому на парламентських виборах виборці голосують фактично і за майбутній уряд.

На підтвердження інституціональної самостійності (хоча й відносної) парламенту (нижньої палати) й уряду вказує ситуація, коли уряд втрачає підтримку парламентської більшості й намагається управляти без його підтримки. Справа в тому, що, на відміну від республік президентських, у парламентських немає жорсткого поділу державної влади на вказані гілки.

Розглянемо лише найважливіші для нас прояви суб'єктного аспекту, які є похідними від інституціонального оформлення моделі поділу державної влади в парламентських країнах.

По-перше, депутатський мандат сумісний із зайняттям посади прем'єр-міністра або члена уряду. Це викликає можливості партійного єдиновладдя, у рамках якого відносини між парламентською більшістю й уряду визначаються загальною партійною належністю й партійно-політичним

лідерством прем'єр-міністра. Справедливо зазначити, що цей принцип не є незаперечною вимогою моделі поділу державної влади в парламентських країнах.

По-друге, одне джерело формування (парламентом) вищих державно-владних інститутів (уряду, президента) створює умови для того, щоб різні інститути контролювалися одними політичними групами (партіями). При цьому бікамеральність парламенту не є елементом системи стримування і протипаг палат парламенту через їх нерівний статус, особливо щодо формування уряду. Ось чому бікамералізм аж ніяк не може перешкодити формуванню партійного єдиновладдя, як це має місце за умов президентської республіки.

Функціональний аспект виявляється у функціональній незалежності гілок влади одна від одної, але водночас і в їх взаємній компетенційній взаємодії, у врівноваженні, компетенційному обмеженні (взаємопроникненні) й контролі. Парламент не вправі здійснювати виконавчу й судову влади-функції; суди виконують функцію правосуддя (не тільки в правозастосовчому, а й у правотворчому процесі), але при цьому не вправі підмінювати собою законодавця й виконавчі органи; інститути виконавчої влади «програмуються» на здійснення виконавчої влади-функції.

Саме у функціональному компоненті передбачено стримування й протипаги. Власне кажучи, вони означають функціональне втручання одних гілок влади в компетенцію інших, але втручання, припустиме з погляду функціонального компонента, навіть необхідне, таке, що передбачається моделлю поділу влади в парламентській формі державного правління.

У парламентських країнах механізм стримувань і протипаг доповнюють не лише відносно самостійною неполітизованою адміністративною владою, покликаною служити загальним, а не партійним інтересам. Іноді протипагою служать верхня палата й опозиція – у нижній, звичайно, за умов бікамеральної структури парламенту. Проте цілком справедливо стверджувати, що вона не є елементом поділу державної влади. Критикуючи існуючу владу, опозиція лише конкурує з нею в боротьбі за голоси виборців, щоб, досягнувши влади, мати можливість домагатися тих же цілей, яких домагається влада існуюча.

У системі поділу державної влади в парламентських країнах протипагою гілкам законодавчій і виконавчій є передусім судова гілка влади. У зв'язку із цим потрібно підкреслити, що розглядувана модель поділу державної влади у своєму первісному варіанті виникла й реально функціонує як чинник розосередження влади саме у Великобританії – країні прецедентного права, у якій традиційно найважливішу роль відіграє влада судова. Саме тут вона може бути реальною протипагою потужній структурі парламентській більшості і сформованому нею уряду.

Є сенс зазначити, що парламентська форма державного правління притаманна в першу чергу економічно і культурно розвинутим країнам. При цьому в країнах, де існує система двопартійна (Великобританія, Канада, Австралія) або багатопартійна з однією домінуючою партією (Японія), уряд,

що складається з лідерів партій, які мають більшість у парламенті, через партійні фракції контролює парламент. Ця система одержала назву «система кабінету або міністеріалізму».

Умову формування уряду зі складу парламенту конституційно, як правило, не встановлено. Концептуально прийнято, що вона впливає з факту фіксації в основних законах політичної відповідальності уряду перед парламентом (нижньою палатою). Однак ця умова аж ніяк не є абсолютною, і в багатьох країнах з відповідними формами правління вважається звичайною практика включення до складу уряду осіб, які не є членами парламенту. Не є імперативом і презумпція сумісності посади члена уряду й депутатського мандата. На сучасному етапі конституціями низки країн (Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів і Фінляндії) встановлюється несумісність депутатського мандата й урядової посади. Обидві ці обставини не дають змоги наполягати на формуванні партійної влади в парламентських державах.

У ряді держав провадиться розмежування між урядом, який засідає під головуванням глави держави, і тим, що засідає під головуванням прем'єр-міністра. Так, у Франції, Бельгії, а також у деяких франкомовних країнах Африки в першому випадку використовується категорія «Рада міністрів», у другому – «Рада кабінету». Аналогічним чином і в Скандинавських країнах розрізняють Державну раду, де головує глава держави, і Раду міністрів, що засідає під головуванням прем'єр-міністра.

В останні десятиріччя роль глави уряду значно підвищилася: він уже не просто перший серед рівних, а особа, яка визначає політику уряду. Рівень зростання ролі прем'єр-міністра в багатьох випадках є активнішим, ніж уряду, що інколи дає змогу ставити питання про існування в парламентських країнах, так би мовити, уряду прем'єра. Найважливішою прерогативою прем'єр-міністра, як правило, є окреслення основних напрямів політичного курсу уряду, координація діяльності окремих його членів. Так, відповідно до ст. 65 Основного закону ФРН, федеральний канцлер установлює спрямування політики і несе за це відповідальність. Італійський прем'єр-міністр, згідно зі ст. 95 Конституції, аналогічним чином керує загальною політикою уряду й відповідає за неї. Реальний обсяг повноважень глави уряду залежить не тільки від форми державного правління, а і від різновиду партійної системи країни. Він зазвичай самостійно формує кадровий склад і діяльність уряду, а також порядок денний його засідань. Він часто самостійно формулює рішення, що приймаються урядом у перебігу обговорення того чи іншого питання. Не такими широкими можуть бути реальні повноваження прем'єр-міністра в межах коаліційних урядів. Тут йому, як правило, доводиться ділити владу з лідерами інших політичних партій, представлених в урядовій коаліції, що робить часто неможливим ухвалення ним одноособово яких-небудь рішень.

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії уряду й парламенту в законодавчому процесі. Аналіз зарубіжного досвіду показує, що в переважній більшості країн, де уряд спирається на підтримку парламентської

більшості, ключову роль у законодавчому процесі відіграє не парламент, а уряд. Як правило, у державах з парламентською формою правління їх основними законами чітко закріплено, що уряд (або окремі його члени) наділяється правом законодавчої ініціативи (Греція, Естонія, Італія, Латвія, Німеччина, Словаччина, Угорщина, Чехія). Навіть якщо право законодавчої ініціативи закріплено за главою держави, у дійсності більшість законопроектів вноситься в парламент урядом. Хоча трапляються й винятки, наприклад, Ірландія, де окремі члени уряду можуть скористатися таким повноваженням лише за дорученням парламенту. Однак якщо прем'єр-міністр та інші міністри й не вправі вносити законопроекти як члени уряду, то фактично вони можуть це робити як депутати парламенту. Отже, правом законодавчої ініціативи не володіють тільки ті члени уряду, які не є депутатами парламенту.

Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом вираження йому вотуму недовіри або відмови в довірі. Політична відповідальність перед парламентом може бути солідарною (весь уряд іде у відставку, навіть якщо недовіра виражена лише одному міністрові) й індивідуальною (іде у відставку лише той міністр, якому висловлена недовіра). Цей вид відповідальності можливий не тільки за правопорушення, а й без них, що найчастіше так і буває. Підставою можуть виступати і недоліки в роботі, грубе порушення етичних норм тощо. У парламентських республіках прем'єр-міністр завжди може вимагати від міністра заяву про відставку, у чому й виражається політична відповідальність міністрів перед главою уряду. Парламент теж контролює діяльність уряду шляхом запитів парламентарів, парламентських розслідувань, проведення парламентських або комітетських слухань, звітів інституту омбудсмена й Рахункової палати, міністра фінансів про виконання державного бюджету (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Японія та ін.)

Найвідоміший класичний приклад президентської республіки – це Сполучені Штати Америки. Президентська форма державного правління є найбільш поширеною в нинішній час. Її дотримуються 77 держав. Однак 46 із них – це новостворені демократії, які нещодавно прийняли цю форму правління в результаті перетворення таких систем, як необмежена президентська, військово-авторитарна й комуністична. Ось чому до їх здатності підтримувати зазначену демократичну форму треба підходити доволі обережно.

Особливістю президентської форми правління є те, що повноваження Конгресу США – це «влада гаманця». Повноваження щодо прийняття рішень, здійснення оподаткування, встановлення його розмірів, фінансування урядових програм, окреслення їх розмірів – усе це надано Конгресу (ч. 1 розд. 8 ст. II Конституції США). Крім того, «влада гаманця» відіграє роль демократичного обмеження намірів президентської влади щодо зловживань повноваженнями, оскільки без грошей вони стають неможливими. В остаточному підсумку Конгрес має можливість стримувати виконавчу й судову влади завдяки повноваженням щодо імпичменту і

звільнення з посади будь-якої «цивільної посадової особи Сполучених Штатів»; при цьому остання категорія включає президента й будь-якого федерального суддю (розд. 4 ст. II Конституції).

Виконавча влада здійснюється президентом, який обирається незалежно від парламенту на визначений конституцією строк і який користується правом вето щодо законодавства парламенту. У президентській республіці, як правило, існує тенденція до збільшення повноважень президента. Засноване на практиці і звичаєвому праві розширення президентських повноважень закріплюється законодавчим і судовим шляхом. Повноваження президента за своїм походженням, як правило, поділяються на надані конституцією, делеговані і надзвичайні. Спеціальний комітет сенату США в 1973 р. нарахував 580 законодавчих актів, які надають спеціальні повноваження президентів.

Практична реалізація принципу поділу державної влади в США викликала піднесення ролі суду, наділення його функціями конституційного контролю, тобто суд фактично було введено в систему стримувань і противаг між різними гілками державної влади. Так, ще в 1803 р. суд вказав на своє право самостійно визначати, чи відповідають ухвали Конгресу й рішення уряду нормам Конституції.

У цілому в США ідея поділу державної влади розуміється не стільки як жорсткий її поділ, скільки як розосередження владних повноважень серед гілок державної влади. У відомому рішенні *United States v. Richard Nixon*, 418 U.S. 683, винесеному в липні 1974 р., Верховний суд США пояснив, що Конституція не тільки розосередила владу для кращого забезпечення свободи, а й також передбачила, щоб на практиці така влада була об'єднана в ціле для ефективного правління. Вона пропонує, щоб гілки влади були одночасно відділені одна від одної і взаємозалежні, автономні і взаємодіючі між собою. Тому конституційну схему правління в президентській республіці слід розуміти як систему балансування влади або, як її звичайно називають, «систему стримувань і противаг», яка, до речі, тлумачиться і як конституційно-правовий механізм компромісного вирішення соціальних конфліктів.

Механізм взаємного контролю і стримування став одночасно підґрунтям для співробітництва гілок державної влади, не даючи спорам, в основі яких лежать переважно політичні мотиви, переростати в протистояння, яке загрожувало б самому існуванню владних структур та їх ефективному функціонуванню. Конкретним проявом цього механізму стали структура й порядок діяльності трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої й судової, а отже, усі вони мають різні джерела свого формування; усі органи державної влади наділені різними строками повноважень; кожна гілка влади володіє стримуючими повноваженнями щодо іншої.

В основі моделі організації державної влади в президентській республіці (наприклад, у США) лежить модель поділу державної влади, яку ми розглядаємо в трьох аспектах. Інституціональний аспект полягає в тому, що існують три гілки влади (законодавча, виконавча й судова) із системами

відповідних державних органів для їх здійснення. Передусім для різних органів передбачено неоднаковий порядок формування і припинення їх повноважень. Кожна з гілок влади у своєму виникненні і припиненні повноважень в основному незалежна, завдяки чому досягається відокремлення гілок влади у початковій і кінцевій стадіях: президент не може розпустити Конгрес, Конгрес не може змістити президента, Конгрес не може розпустити сам себе. Єдиним організаційним повноваженням президента щодо Конгресу є те, що він може скликати його у випадку надзвичайного стану.

Президент і кожна з палат парламенту формуються різними способами і при виникненні виступають незалежними один від одного інститутами. Тому за такої моделі, коли і президент, і Конгрес обираються народом, необхідна єдність управління забезпечується високим рівнем взаємозалежності органів влади. Згідно з конституційною моделлю президентської республіки парламент і президент несуть політичну відповідальність тільки перед виборцями. Глава виконавчої влади не несе парламентської відповідальності і не вправі розпустити парламент. Ця обставина хоча й не виключає партійного єдиновладдя (партійна більшість у парламенті плюс президент-лідер цієї партії), але може істотно перешкоджати його формуванню. Імпічмент стосовно президента й суддів не розцінюється як політична відповідальність. Це процедура, що передуює можливому притягненню їх до юридичної відповідальності.

Функціональний аспект виявляється у функціональній незалежності гілок влади одна від одної, але водночас у їх компетенційній взаємодії, врівноваженні, компетенційному обмеженні (взаємопроникненні) й контролі. Насамперед цим аспектом передбачаються різні владні можливості. Саме у функціональному компоненті передбачено механізм стримування і противаг, який є необхідним і передбачається моделлю поділу влади у президентській республіці. Розглянемо відповідні повноваження, які, у свою чергу, є й елементами системи стримувань і противаг.

Перше, це наявність законодавчої ініціативи виконавчої влади (у формі послань), але при цьому Конгрес вправі відхилити будь-які законопроекти президента, які той може вносити при сприянні залежних або співчуваючих йому осіб в обох палатах Конгресу.

Друге, президентське відкладальне вето, що може бути переборено більшістю у 2/3 голосів у кожній з палат парламенту, а також запрограмована Конституцією можливість так званого «кишенькового вето».

Третє, фінансова влада парламенту, що дає змогу контролювати виконавчо-розпорядчу діяльність.

Четверте, затвердження (отже, й можливість незатвердження) сенатом президентських призначень, включаючи призначення федеральних суддів. У цьому елементі системи стримувань і противаг президент і сенат урівноважують один одного: президент не вправі призначити того, кого не затвердить сенат, але сенат може затвердити тільки кандидатуру, запропоновану президентом.

П'яте, президентські повноваження в зовнішньополітичній сфері. Президент приймає послів та інших офіційних представників (а тим самим має право вибору: визнавати або не визнавати іноземні держави), укладає міжнародні договори за наявності згоди на те сенату. Крім того, президент є головнокомандувачем збройних сил.

Шосте, судовий механізм розв'язання спорів між парламентом та адміністрацією, але без права суду зобов'язувати його або президента на певні дії в їх відносинах.

Сьоме, право верховного суду давати нормативне тлумачення конституції й законів.

Саме таке функціональне втручання покликано сприяти досягненню мети, заради якої провадиться поділ державної влади, – забезпеченню правової свободи. Якби інститути, які роздільно здійснюють законодавчу, виконавчу й судову функції, були б абсолютно незалежні й неконтрольовані, тоді, наприклад, законодавчі інститути могли б довільно встановлювати, а виконавчі – довільно тлумачити закони. Разом із тим президентська модель не припускає нагляду законодавця за виконавцем законів. Законодавці повинні мати можливість реагувати на невиконання або неналежне їх виконання, але вони не вправі вказувати виконавцям, що саме потрібно робити для цього.

Обрання президента й парламенту всенародним голосуванням призводить до того, що кожен з цих інститутів стає власником всенародного мандата. Подвійна демократична легітимність у випадку розбіжності позиції президента й парламенту породжує певні проблеми. Виникає запитання: хто в подібній ситуації має більше підстав виступати від імені народу – президент чи опозиційна йому більшість у парламенті? У цьому моменті закладено зерно конфлікту, яке може перерости в кризу державної влади в цілому. Тому варто відзначити унікальність досвіду США: у подібних конфліктах завжди вступав у дію механізм погоджень і переговорів.

У цій формі державного правління підзвітність, тобто міри й засоби забезпечення відповідальності виборних інститутів державної влади перед громадянами, максимізована. Виборці віддають свої голоси за президента, який не може бути усунений внаслідок зміни співвідношення сил у парламенті. У наявності прямий зв'язок між вибором, зробленим електоратом, та його очікуваннями щодо керівництва.

Незалежність влади може бути позитивно оцінена лише у випадку міцної й ефективної системи стримувань і противаг, подібно американській. Ця модель організації державної влади дає змогу опозиції грати свою роль, не загрожуючи при цьому урядовій стабільності. Звичайно, у випадку багатопартійності, коли президент опирається на парламентську меншість (розділене правління), можливе вповільнення законодавчого процесу й навіть значний конфлікт гілок влади. Але якщо президентська партія й сам лідер усвідомлюють небезпеку цього конфлікту й нездатність правити поодиночі, досягнення консенсусу повинно виявитися кращим виходом.

Для президентської республіки у взаємовідносинах вищих органів влади є можливість виникнення безвихідної ситуації. Президент може не мати достатньої кількості голосів у парламенті, щоб він міг провести в життя свою програму. Він може лише, користуючись правом вето, перешкодити парламентові схвалити його власну законодавчу програму. Таким чином, на відміну від парламентської форми правління, президентська таїть у собі можливість протиріч між законодавчою і виконавчою гілками влади і провокування конституційної кризи. Вірогідність останньої більша, коли президент і парламентська більшість належать до різних партій чи політичних рухів. Може скластися ситуація бездіяльності законодавчої і виконавчої влади, коли ані президент, ані парламент не зможуть провести своїх власних програм. У країнах перехідного типу, до яких відноситься й Україна, при нерозвинутості політичної системи, відсутності належної політичної і правової культури цілком можлива така ситуація.

Президентська й парламентська форми державного правління – класичні, так звані «правильні» форми. Вважається, що недоліки цих форм державного правління певною мірою були подолані у створеному теорією і практикою державного будівництва ХХ ст. новому виді форми державного правління – змішаній республіці, яка на сьогодні є однією з найпоширеніших у Європі.

Сутність змішаної республіки полягає не тільки в синтезі деяких елементів традиційних форм державного правління. У ній простежуються окремі ознаки президентської й парламентської форм правління, однак цей синтез настільки трансформує модель організації державної влади, що породжує встановлення власних юридичних ознак, характерних винятково для республіки зі змішаною формою правління. Змішану форму правильно вважати досить стійкою та стабільною, в тому числі й для подолання можливих політичних криз. Відтак її не можна вважати «перехідною формою» до однієї з класичних, «чистих» форм правління.

За цієї моделі державно-владної організації наявні всі три аспекти поділу державної влади: а) інституціональний; б) функціональний; в) суб'єктний. Проте тут виникає питання про роль і місце президента в цій системі. Зазвичай у республіках зі змішаною формою правління глава держави забезпечує своїм арбітражем узгоджене функціонування державних органів, виступає гарантом дотримання конституції, реалізації національної незалежності й територіальної цілісності.

Концепція президента-арбітра сприйнята в більшості країн зі змішаною формою республіканського правління. Згідно з конституційними положеннями президент: а) забезпечує нормальне функціонування органів державної влади; б) виступає посередником між гілками державної влади, а також між державою й суспільством (Румунія); в) забезпечує функціонування демократичних інститутів (Португалія). Прикладом так званих арбітражних повноважень президента є його право призначати референдум, яке реалізується в Португалії на пропозицію парламенту або уряду, у Хорватії – уряду. Приписи щодо президентського арбітражу містять

також основні закони, прийняті в деяких пострадянських країнах з відповідним конституційно-правовим оформленням змішаної форми державного правління.

Хоча так званий «президентський арбітраж» і претендує на власну ознаку змішаної форми правління, проте такі твердження викликають сумніву через те, що положення про арбітраж глави держави (у різних формулюваннях) використовується в конституціях держав з різними формами державного правління: парламентською – Греція, Молдова, Угорщина, Туреччина; президентською – Азербайджан, Грузія, Еритрей, Єгипет, Колумбія, Таджикистан і Туркменістан; а також у деяких африканських суперпрезидентських й навіть так званими монархічних держав.

Ще однією ознакою змішаної моделі державної влади є те, що глава держави поділяє виконавчу владу з прем'єр-міністром у такий спосіб, що це призводить до структури двоїстої влади або до створення дуалістичної, виконавчої влади. За своїм характером ця ознака є переважно політико-правовою, бо конституції змішаних республік трактують уряд як суб'єкт виконавчої влади, а такого визначення щодо президента вони не містять, у іншому випадку – це ознака президентської республіки. Виконавча юридична природа повноважень президента впливає з конституційних положень, що передбачають конкретні виконавчі його повноваження. Саме дуалізм виконавчої влади виявляється в можливості застосування президентом повноважень у цій сфері. При цьому прем'єр-міністр є реальним главою уряду, який має значний обсяг владних повноважень, а уряд – самодостатнім колегіальним органом виконавчої влади.

Загальною ознакою змішаної моделі іноді виділяють подвійну відповідальності уряду перед главою держави й водночас перед вищим законодавчим органом, досить часто пов'язуючи її з вищевикладеним способом формування уряду. Інакше кажучи, уряд несе відповідальність (є підзвітним) як перед президентом, який може звільнити прем'єр-міністра, окремого міністра й відправити весь уряд у відставку, так і перед парламентом, що виражається в ухваленні (або неухваленні) останнім програми урядової діяльності й результатів її виконання, у прийнятті резолюції осудження або недовіри уряду, що може мати наслідком відставку уряду.

Президент, наприклад у Франції, на власний розсуд може призначити прем'єр-міністра, а за його пропозицією – і членів уряду, головувати на засіданнях уряду. Він має широкі повноваження у всіх сферах державного життя, тобто йому надається право: а) підписувати нормативно-правові акти (ордонанси й декрети), обговорені у Раді міністрів; б) промульгувати закони або накладати на них вето; в) призначити на цивільні й військові посади службовців; г) очолювати як головнокомандувач збройні сили; д) головувати у спеціальних державних органах – радах і вищих комітетах національної оборони; е) володіти надзвичайними повноваженнями. Глава держави ні перед ким не несе політичної відповідальності, тому що згідно зі ст. 19

Конституції найважливіші його акти й рішення, за винятком указаних у ст. 8 (абз. 1), 11, 12, 16, 18, 54 і 61, потребують формального контрасигнування з боку глави уряду, а за необхідності – відповідального міністра.

Про наявність дуалізму виконавчої влади говорить і відносно самостійне місце в системі органів державної влади уряду, який має визначати і здійснювати політику нації. Його діяльністю керує прем'єр-міністр, який у разі потреби головує, замість президента, на засіданнях рад і комітетів національної оборони. Це ж він може робити й на засіданнях Ради міністрів, однак лише у виключних випадках за дорученням президента й за визначеним порядком денним. Функції міністра несумісні зі здійсненням будь-якого парламентського мандата, з будь-якою посадою професійного представництва загальнонаціонального характеру, з будь-якою державною службою або професійною діяльністю. Стосовно парламенту прем'єр-міністр має право законодавчої ініціативи, може вимагати скликання парламенту, виступати в ньому. Для виконання своєї програми уряд може звернутися до парламенту про дозвіл протягом відповідного періоду здійснювати шляхом ордонансів заходи, які зазвичай належать до сфери законодавства. Він у цілому несе політичну відповідальність перед нижньою палатою парламенту: національні збори можуть висловити недовіру уряду шляхом прийняття резолюції про його осуд або запровадити процедуру інтерпеляції (запиту), яка теж може призвести до відставки уряду.

Є сенс зазначити, що реальний обсяг владних повноважень президента залежить від того, чи підтримує його парламентська більшість. У випадках розбіжності позицій президента й парламенту в рамках чинної Конституції й недосягнення ними компромісу питання вирішується безпосереднім волевиявленням виборців на референдумі, після чого може передбачатися або відставка президента й нові президентські вибори, або нові парламентські вибори.

У теоретико-правовій моделі змішаної республіканської форми організації державної влади, яка знаходить свою реалізацію на конституційному ґрунті, закладено механізм, покликаний суттєво пом'якшити властиві парламентській і президентській формам державного правління недоліки: для першої – це нестабільність уряду, часті урядові кризи й відставки, для другої – схильність до надмірної персоналізації державної влади, залежності від особи президента і, врешті-решт її узурпації. Компетенційний зв'язок між суб'єктами державної влади в цій формі державного правління зумовлено рівновагою системи, заснованої або на непримиренному протиборстві опозиційних сил, або на відносно цивілізованій їхній взаємодії. Система останньої не дає змоги ні президентові, ні парламенту досягти істотного домінування над урядом.

Гнучкість моделей змішаної республіки дає змогу на підставі конституційних норм, не змінюючи їх нормативного змісту, оперативно виходити з політичних криз, ураховуючи потреби й настрої електорату. Змішана форма правління при цьому є прогресивною і найбільш ефективною формою правління в окремих випадках. У такій республіці парламент і

президент тією чи іншою мірою ділять свій контроль і свою відповідальність уряду (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 6.11).*

*Комісія з питань конституційного ладу
та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України*

М. Теплюк, член Конституційної Асамблеї, заступник керівника Апарату Верховної Ради України, керівник Головного юридичного управління, кандидат юридичних наук (за згодою)

Методологічні питання введення в дію конституційних законів

Одним з перших кроків у роботі Конституційної Асамблеї, як зазначалося в доповіді, має стати аналіз практики реалізації чинної Конституції, аналіз того, якою мірою втілені в життя її положення, які положення Конституції є проблемними. Такий аналіз, звичайно, потребує значних системних зусиль, оскільки проблема дії права взагалі і, зокрема, дії Конституції, є досить складною й багатоаспектною.

Зважаючи на тему цього методологічного семінару, торкнувся лише одного з аспектів цієї проблеми, а саме методології введення в дію конституційних законів, що не виправдано залишається поза увагою як вітчизняної теорії права, так і практики.

Якщо звернутися до практики введення в дію попередньої Конституції УРСР 1978 р. і порівняти її з введенням у дію Конституції України 1996 р., то одразу виявиться декілька відмінностей.

По-перше, акт прийняття Конституції УРСР закріплено Декларацією Верховної Ради УРСР від 20 квітня 1978 р., у якій зазначалося про прийняття Конституції (Основного закону) УРСР та оголошувалося про введення її в дію з 20 квітня 1978 р. Щодо Конституції 1996 р., то тут було ухвалено конституційний закон про прийняття Конституції і введення її в дію всього з трьох пунктів (варто нагадати, коли і як його було підготовлено).

По-друге, у Конституції 1978 р. нічого не було сказано стосовно дії попередньої Конституції та інших правових актів, і лише в ст.170 було зазначено, що всі закони та інші акти державних органів Української РСР видаються на основі та відповідно до цієї Конституції. Закон 1996 р. припиняв чинність Конституції 1978 р. та Конституційного договору 1995 р.

По-третє, у Конституції 1978 р. не передбачалося жодних перехідних положень. Натомість, у Конституції 1996 р. значна кількість таких положень була вміщена в окремому розділі XV самої Конституції.

З цього можна зробити висновок, що Конституція УРСР 1978 р. фактично закріплювала ту систему відносин, що вже склалася на час її прийняття. Тільки за такої умови введення в дію вказаної Конституції з дня її прийняття є юридично коректним, зважаючи на те, що Основний закон на той час не пов'язував набрання чинності будь-яким законом, у тому числі

конституційним, з дня його опублікування (така норма з'явиться в Конституції значно пізніше). Натомість, Конституцією 1996 р. вносилися радикальні зміни в існуючу систему відносин, і ці зміни проводилися через її перехідні положення.

Такий підхід до введення в дію Конституції України 1996 р. зумовлено тим, що нею істотно змінювалося конституційне регулювання суспільних відносин, до того ж за умов складної суспільно-політичної ситуації та гострої політичної боротьби за владу. За таких обставин належало, з одного, стабілізувати ситуацію в правовому сенсі, надати правовому регулюванню конституційної основи; з іншого боку – забезпечити безболісний перехід від однієї конституційної системи до іншої, для чого потрібні певний час та відповідні юридичні механізми.

Вирішальною на той час виявилася потреба в стабілізації, чим і пояснюється негайне надання чинності новій Конституції з дня її прийняття, за рахунок нехтування правилами юридичної техніки та ігнорування тих суперечностей, які виникають у зв'язку з таким політичним за своєю сутністю рішенням. Не кажучи про те, що розділ XV поза увагою залишив перехідні положення щодо існуючих на той час Центральної виборчої комісії, Генерального прокурора України і т. д., виявилось, що чинний на момент ухвалення нової Конституції попередній Основний закон 1978 р. не допускав набуття законом чинності раніше дня його опублікування, Конституція 1996 р. стала чинною навіть за відсутності офіційно підписаного її тексту. Варто нагадати, що урочисте спільне «підписання Конституції» Президентом України та Головою Верховної Ради України відбулося лише 12 липня 1996 р.

На це можна було б заперечити, що чинність попередньої Конституції припинилася в день ухвалення нової Конституції (як пізніше витлумачив Конституційний Суд), а тому її вимоги перестали бути обов'язковими і слід керуватися новою Конституцією України. Однак сама нова Конституція не допускає набуття чинності законом (у т. ч. й конституційним) раніше дня його опублікування. Крім того, у ст. 57 цієї Конституції недвозначно встановлено, що закони, які визначають права й обов'язки громадян (розділ II Конституції), не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними. Отже, ст. 160 Конституції вступала в суперечність зі ст. 57 тієї ж Конституції України.

Крім того, якщо застосувати до набуття чинності Конституцією 1996 р. вимоги, встановлені нею до законів, включаючи конституційні закони, то після її прийняття Конституція разом із законом про введення її в дію мала б бути підписана Головою Верховної Ради України і невідкладно направлена Президенту України (згідно зі ст. 94 Конституції). Яким чином у такому разі розвивалися б події далі, сказати важко, оскільки невідомо, чи підписав би глава держави ухвалену парламентом Конституцію, чи застосував щодо неї вето. Тому єдино прийнятним виходом із ситуації виявилось урочисте підписання Конституції (а точніше, закону про її прийняття та введення в дію) одночасно Головою Верховної Ради України та Президентом України.

Завдяки такому акту було виконане встановлене чинною Конституцією повноваження Голови Верховної Ради України щодо підписання актів, прийнятих Верховною Радою України (п. 3 ч. 2 ст. 88 Конституції), а також конституційне повноваження Президента України щодо підписання законів, прийнятих Верховною Радою України (п. 29 ч. 1 ст. 106 Конституції). Крім того, будь-який правовий акт, у т. ч. Конституція, має бути підписаний повноважним суб'єктом, без чого він не може вважатися чинним. Натомість, у ст. 160 Конституції України ця вимога фактично проігнорована.

З цього навіть побіжного аналізу практики конституційного процесу в Україні виявляється необхідність у методологічних напрацюваннях, з метою вирішення, зокрема, питання співвідношення політичної і техніко-юридичної доцільності в конституційному процесі, значення юридичної техніки для забезпечення належної дії оновленої Конституції України. На мій погляд, за умови прийняття окремого конституційного закону про введення в дію оновленої Конституції України логічно з точки зору юридичної техніки усі положення, аналогічні вміщеним у розділі XV «Перехідні положення» Конституції, викласти в цьому законі. Відтак, нова редакція Конституції не містила б у собі положень, які перестали бути актуальними і не діють після їх реалізації, але залишаються в тексті Конституції. Це стосується п.п. 2–8, 10, 11, 12, 13 розділу XV Конституції України. (Вони нагадують сухі гілки на живому дереві Конституції). Крім того, у разі прийняття законів про внесення змін до Конституції України з прикінцевими та перехідними положеннями не виникало б питання про те, у якій частині включати текст прийнятого конституційного закону в текст чинної Конституції України. У період з 1 січня 2006 р. до 30 вересня 2010 р. виникла не зовсім вдала з точки зору юридичної техніки ситуація у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222 – IV, у якому вміщено розділ II «Прикінцеві та перехідні положення».

Постало питання: як включити цей розділ у текст чинної Конституції? Якщо доповнити ним розділ XV Конституції, то в ній з'явиться незрозумілий і не пов'язаний з попереднім текст. А якщо додати його як самостійний розділ, то в Конституції виявиться два розділи з однаковою назвою. Тому в офіційному виданні Конституції України (Київ, Парламентське видавництво, 2006) не знайшли нічого кращого, як вмістити безпосередньо після тексту Конституції під заголовком «Додатки» витяг із Закону від 8 грудня 2004 р., у якому наведено зміст його прикінцевих та перехідних положень. Також у «Додатках» вміщено офіційні тлумачення до Конституції України в рішеннях Конституційного Суду України. Разом з тим, у цьому «офіційному» виданні Конституції України не знайшлося місця для Закону України «Про прийняття Конституції та введення її в дію» від 28 червня 1996 р., як це було зроблено в першому мініатюрному презентаційному виданні Конституції 1996 р., де вміщено вказаний Закон за підписами Голови Верховної Ради України та Президента України. Отже, прийняття окремо законів про введення в дію Конституції та конституційних законів – не справа смаку, а необхідність (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 25.10*).

Конституція України: загальні питання методології оновлення

Цей семінар відкриває цикл методологічних семінарів у форматі роботи Конституційної Асамблеї, які повинні давати чіткі відповіді на методологічні проблеми різного рівня – від загальних методологічних питань до конкретних питань методики реалізації певної методології. У такому сенсі наш семінар є першим кроком, і його результати значною мірою визначать нашу подальшу роботу. Адже на даному етапі нам належить визначитися в кількох найбільш загальних питаннях методологічного характеру, без вирішення яких ми будемо приречені постійно натикатися на них у подальшому і повертатися до них неодноразово: це не лише гальмуватиме рух до мети, а й може взагалі зупинити його. Виходячи з цього, темою цієї доповіді є загальні питання методології, вирішення яких необхідне з точки зору наукового забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї.

Перше методологічне питання, що його належить вирішити, стосується загального характеру конституційних змін. Від того, який обсяг і глибина змін будуть визначені загальною концепцією змін до Конституції, залежить, по суті, вся робота Конституційної Асамблеї та її комісій.

Водночас визначення характеру конституційних змін залежить значною мірою від того, у який спосіб визначати вказані зміни.

Узагалі, є два способи вирішення проблеми, які ґрунтуються або на дедуктивному, або на індуктивному методі, чи підході.

Суть дедуктивного підходу така. Обирається яка-небудь конституційна модель суспільства і держави (як правило, на зразках конституцій західних держав), з довільним наповненням її тими чи іншими принципами, інститутами та схемами їхньої взаємодії. Саме так «змайстрована» Конституція 1996 р., у якій закладені принципи «поділу державної влади» на три «гілки», «верховенства права», «економічної, політичної та ідеологічної багатоманітності», чимало невідомих раніше Україні інститутів (Конституційний Суд, РНБО, Рахункова палата, уповноважений з прав людини, Вища рада юстиції, система правосуддя із засідателями та присяжними, інститут імпичменту тощо). За такого підходу дуже складно досягти концептуальної єдності конституційного регулювання. Цим, зокрема, зумовлений і низький рівень техніко-юридичного оформлення чинної Конституції України, логіка її побудови. Застосування виробленої у такий «дедуктивний спосіб» Конституції є вкрай ускладненим, потребує неодноразових тлумачень різних її положень.

У підсумку ми бачимо, як змінювалися в країні за кілька років виборчі системи, форма правління, судоустрій; як не працюють або на диво викривлено функціонують чи конфліктують між собою не тільки окремі принципи або інститути, а й навіть цілі підсистеми публічної влади (місцеве самоврядування, правоохоронна система, особливо правосуддя, контрольні

органи тощо); як перманентно спалахують конфлікти на вищому рівні державної влади між парламентом і главою держави, як спотворюється вся робота парламенту, особливо законодавчий процес. Водночас упродовж багатьох років не вирішене головне завдання – забезпечення і гарантування закріплених у Конституції прав людини і громадянина.

Протилежним є індуктивний підхід до змінення чинної Конституції. При цьому підході рух іде не «згори» до «низу», не від надуманої конституційної «моделі», закладеної в компромісну «концепцію», до конкретних положень Конституції, а навпаки, – рух відбувається спочатку «знизу» «вгору», від аналізу положень існуючої Конституції України до узагальнення цього аналізу й визначення необхідних змін, до формування на цій основі загальної концепції змін до Конституції; і вже на другому етапі належить рухатися «згори» до «низу», від концепції до формулювання окремих конституційних положень.

Отже, сама концепція конституційних змін у вказаних двох підходах виявляється різною: дедуктивна концепція будується на випадкових уявленнях різних суб'єктів про ті зміни, які видаються кожному суб'єкту необхідними; індуктивна ж концепція виходить з єдиного розуміння конкретної необхідності змін, що формується на основі узагальнення аналізу і визначення тих змін, які впливають з цього аналізу. Тобто, узгодження позицій відбувається ще на етапі визначення необхідних змін, а не на етапі зведення до купи по-різному визначених змін.

На жаль, у юридичній практиці й науці дуже часто переважає прагнення дедуктивних конструкцій. Ми це неодноразово бачили в діяльності попередніх конституційних комісій. Для такої «методи» не має принципового значення кількість учасників процесу. Адже, щоб зробити якусь компіляцію з існуючих у світі конституцій – для цього не потрібний глибокий аналіз чинної Конституції і колективний розум багатьох: сьогодні запропонувати конституцію «власного виробництва» може будь-хто, навіть не дуже обізнані в галузі конституційного права чи управління люди.

Однак особливість сучасного етапу конституційного процесу полягає в тому, що в цьому процесі від самого початку задіяна специфічна інституція – Конституційна Асамблея. Концепція її діяльності будується на таких засадах, які передбачають використання саме колективного розуму підготовлених у фаховому відношенні й відповідальних представників науки і державотворчої практики. І завдання Конституційної Асамблеї визначені в Положенні про неї, виходячи саме з індуктивного методу роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції. Тобто, перший крок – це аналіз практики реалізації чинної Конституції, далі – вироблення Загальної концепції на основі узагальнення цього аналізу, і лише на основі такої концепції – формулювання положень закону.

Саме так уявляла собі методологічний підхід до розробки законопроекту про внесення змін до Конституції група наукових консультантів Інституту держави і права, готуючи Концепцію організації та діяльності Конституційної Асамблеї; і цей підхід був сприйнятий Науково-експертною

групою, а потім Президентом України, яким затверджено вказане Положення.

Отже, загальний характер конституційних змін, їх обсяг і глибина, що мають бути визначені Загальною концепцією змін до Конституції, залежать від того, якою є конкретна необхідність цих змін, виходячи з результатів аналізу положень чинної Конституції, тобто, які саме проблеми виникли в реалізації цих положень за час її дії і як вони мають бути розв'язані. При цьому питання щодо способу розв'язання проблем включає й тему порядку прийняття закону про внесення змін до Конституції України (парламентом, референдумом чи в інший спосіб).

Таким чином, розроблення Загальної концепції конституційних змін містить три завдання: 1) аналіз практики реалізації Конституції і визначення проблемних конституційних положень; 2) вибір способів розв'язання проблем і техніко-юридичних варіантів їх рішення; 3) концептуальне зведення обраних варіантів розв'язання проблем, приведення їх до загального знаменника.

Для вирішення першого з цих методологічних завдань слід розробити відповідну методику. На засіданні нашої комісії ми розглядали проект такої методики, і він, загалом, був сприйнятий. Коротко вона зводиться до такого.

1. Визначення проблемних позицій доцільно проводити дихотомічно, через їх відбір на двох рівнях групування: перший рівень – відбір позицій, за якими: а) не було казусів та/або проблемних ситуацій, б) виникали конфлікти або існує проблемна ситуація; другий рівень – відбір із проблемних позицій тих, з яких є безумовна першорядна необхідність внесення змін (за консенсусною оцінкою), і тих, необхідність змін щодо яких умовна, другорядна (оцінка дискусійна).

Інакше кажучи, слід діяти методом виключення: спочатку неактуальних питань, далі менш актуальних, з виходом на групу дійсно проблемних позицій.

2. Базу для відбору проблемних позицій доцільно обмежити аналізом таких джерел (за період 1996–2012 рр.): а) рішення й ухвали Конституційного Суду України та висновки наукових установ й інших суб'єктів у справах щодо рішень Конституційного Суду; б) судова практика (постанови пленуму Верховного Суду України); в) укази Президента України, рішення Верховної Ради України з питань Конституції України та додаткові матеріали до них (пояснювальні записки тощо); г) закони, передбачені Конституцією, досі не прийняті парламентом; д) наукові публікації з питань реалізації та змінення Конституції України.

При цьому предмет аналізу доцільно обмежити казусами, конфліктними або проблемними ситуаціями, що однозначно стосуються реалізації конкретних статей (чи окремих положень) чинної Конституції України.

3. За результатами опрацювання цих матеріалів здійснюється суцільний аналіз тексту чинної Конституції України і визначаються позиції різних рівнів актуальності, а також проводиться відбір найбільш проблемних позицій. На цій основі формується єдиний перелік проблемних

конституційних положень. При цьому кожна проблемна позиція чітко формулюється, з визначенням характеру проблеми та обґрунтуванням потреби в її конституційному вирішенні.

Такий перелік, за моїм найобережнішим прогнозом, може містити від 300–400 до 700–800 проблемних конституційних положень (при цьому до проблемних належать і положення, що потребують лише редакційних правок). Разом з тим, їхня кількість залежить від того, як узагальнювати формули проблем – на більш абстрактному рівні чи конкретизувати їх.

Щодо вирішення другого завдання, тобто вибору способів розв'язання проблем і техніко-юридичного варіанта їхнього вирішення, необхідно зважати на тенденції світового конституціоналізму. Для цього доцільна, на мій погляд, така методика:

1. Здійснюється порівняльний аналіз текстів усіх існуючих у світі чинних конституцій.
2. Результати аналізу узагальнюються за предметами відання комісії Конституційної Асамблеї стосовно тих положень чинної Конституції України, які будуть визначені як проблемні.
3. Обирається варіант (варіанти, у т. ч. альтернативні) вирішення й техніко-юридичного формулювання щодо кожного з проблемних конституційних положень.
4. Складається зведена з кожної комісії таблиця проблемних положень і варіантів їх вирішення та формулювання. При цьому потрібно скласти однозначний методологічний підхід до визначення того, що таке спосіб розв'язання проблеми і техніко-юридичний варіант її вирішення. Для прикладу: у нас, по суті, «не працює» механізм реалізації імпичменту. Спосіб розв'язання проблеми в цьому випадку полягає в усуненні надмірних перешкод для його реалізації, а юридична техніка – у виборі такого варіанту процедури імпичменту, який за звичайних умов буде реально здійсненним.

Для вирішення третього завдання – концептуального поєднання в рамках Загальної концепції конституційних змін обраних варіантів розв'язання проблем доцільно реалізувати таку методику. По-перше, сформулювати методичні вимоги до завдань, структури, обсягу та оформлення положень Загальної концепції конституційних змін. По-друге, скласти попередній проект Концепції з поданих комісіями Конституційної Асамблеї варіантів вирішення і юридичного формулювання проблемних конституційних положень. По-третє, провести експертну оцінку попереднього проекту, визначити «вузькі місця», суперечності проекту Загальної концепції і усунути їх. По-четверте, скласти узгоджений комісіями проект Загальної концепції і провести його широку апробацію на круглих столах, конференціях, семінарах тощо для вироблення її остаточної редакції і схвалення на засіданні Конституційної Асамблеї.

Таким, на мій погляд, має бути шлях вирішення загальних проблем методологічного характеру.

Разом з тим, слід сказати й про методологічні проблеми нижчого рівня, методологію вирішення спеціальних питань, тобто перейти від загального до особливого та окремого рівнів методології в науковому забезпеченні діяльності Конституційної Асамблеї.

Що я маю на увазі? Насамперед, потребу методологічно забезпечити опрацювання тих проблемних положень, які будуть визначені за результатами аналізу чинної Конституції. Наприклад, чи вважати проблемним положення ст. 1 Конституції: «Україна є соціальна держава»? З приводу тлумачення цього положення існує рішення Конституційного Суду України, однак це рішення не є одностайним, у ньому висловлена окрема думка суддів, які не погодилися з визначенням ознак соціальної держави. Але ж від цього визначення залежить вирішення спору про конституційність положень відповідного закону...

Інший приклад. Нещодавно Конституційна Асамблея розглядала проект закону про внесення змін до ст. 98 Конституції України. Виникли питання: про концептуальне визначення місця Рахункової палати в системі державної влади (зауваження М. І. Козюбри); про її статус та спосіб його конституювання (пропозиція М. О. Теплюка щодо визначення в законі порядку організації та діяльності Рахункової палати); про техніко-юридичну формулу визначення статусу (пропозиція О. І. Ющика вилучити вказівку «від імені Верховної Ради України»); про доцільність взагалі розгляду цього питання до вироблення Загальної концепції змін (В. Л. Мусіяка).

У зв'язку з цим вимальовується методологічна проблема стосовно того, як узагалі конституювати різні органи державної влади в тексті оновленої Конституції. Адже в чинній Конституції України немає єдиного підходу до цього, для різних органів застосовані різні формули, з яких далеко не завжди можна однозначно визначити статус органу, його місце в системі державної влади. А з цього йде довільне законодавче регулювання, виникають питання про конституційність відповідних законів. Очевидно, існує потреба в єдиному методологічному підході, який може бути вироблено на тематичному семінарі, присвяченому методологічним питанням конституювання органів державної влади в оновленій Конституції.

Або ще приклад. Перед нами на певному етапі постане питання: чи треба змінювати структурну будову чинної Конституції, у яких межах це доцільно, зважаючи на необхідність у зв'язку із змінами в нумерації статей Конституції внесення численних змін до законодавства? А те, що структура Конституції не в усьому логічна і потребує уточнення, навряд чи викликає сумнів. То чому б не розглянути цю проблему в методологічному аспекті на одному із семінарів, врахувавши результати аналізу світового досвіду структурування конституцій? На мій погляд, обговорювати і вирішувати на такому семінарі є що.

Як я уже сказав, при визначенні конституційних змін перед нами постане питання про вибір того або іншого їх обсягу й характеру. Останнє ж залежить від того, з яких виходити критеріїв. Одним із них є можливість реалізації новацій, яка може бути або звужена, або розширена в залежності від того, як вводити в дію конституційні новації, тобто від змісту закону про введення в дію конституційних змін. Це велика тема окремого обговорення в методологічному аспекті (про що, сподіваюсь, більше скаже М. О. Теплюк).

Нарешті, останнє, що необхідно зазначити. Ланцюжок «методологія – методика» є неповним, він обмежений суто теоретичним рівнем, побажаннями, якщо його не доповнити третьою ланкою – організацією виконання методики.

Методологія – методика – організація – ось той алгоритм науково-методологічного забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї, без якого не можна досягти її ефективності.

Якщо виходити з тих методологічних і методичних підходів, про які було сказано вище, то їх реалізація передбачає залучення до цієї роботи значно більшого кола вчених і фахівців, ніж склад членів Конституційної Асамблеї. Однак без належної організації та координації їхньої участі в такій роботі ми просто не зможемо виконати завдань, які візьмемо на себе. Для цього потрібен центр, який би спрямовував і координував усю науково-пошукову діяльність. Таким центром є, звичайно, Координаційне бюро Конституційної Асамблеї. Разом з тим йому потрібен «робочий інструмент», яким, на моє переконання, має бути Методологічна робоча група на чолі із заступником голови Конституційної Асамблеї, який відповідає за наукове забезпечення роботи Асамблеї.

Така група у складі 9–11 членів Конституційної Асамблеї – представників від усіх її комісій, виконувала б функції методичного центру, який вів би всю попередню аналітичну роботу, залучаючи до неї наукових експертів і фахівців від наукових установ, навчальних закладів тощо. Методологічна група мала б діяти при Координаційному бюро, отримувати завдання від нього та готувати відповідні методичні рекомендації щодо діяльності Конституційної Асамблеї й комісій. На основі пропозицій Методологічної групи Координаційне бюро видавало б конкретні технічні завдання комісіям і, отже, більш предметно координувало їх роботу і контролювало виконання завдань. Таким чином, діяльність робочих органів і всієї Конституційної Асамблеї набула б більшої цілеспрямованості та організованості. При цьому, звичайно, комісії і члени Конституційної Асамблеї аж ніяк не усуваються від безпосереднього виконання завдань, визначених у Положенні про Конституційну Асамблею, оскільки Методологічна група не підміняє їх, як не підміняє вона і Координаційне бюро. Адже тільки за рішенням комісій будуть визначатися остаточні варіанти тих документів, які подаються на розгляд Конституційної Асамблеї.

По суті справи, комісії виступатимуть як органи, що даватимуть свою експертну оцінку проектам аналітичних записок, концепцій, законопроектів тощо, які будуть подаватися ними на розгляд Конституційної Асамблеї. А Координаційне бюро отримає можливість більш кваліфіковано і предметно скеровувати роботу і комісій, і Конституційної Асамблеї.

В іншому випадку, при продовженні й далі роботи комісій без її єдиного методологічного спрямування ми будемо просто втрачати час, тупцюючи на місці, і, урешті-решт, все зведеться до того, що на розгляд Конституційної Асамблеї буде внесено невідомо ким кулуарно складений законопроект, який президія Конституційної Асамблеї змушена буде заради «збереження

іміджу» Конституційної Асамблеї «проштовхувати» через голосування за цей проект. Таке ми уже неодноразово проходили в різних конституційних комісіях, і результат всім відомий.

Якщо справді є прагнення підготувати ґрунтовний і необхідний країні проект оновленої Конституції України, треба йти тим шляхом, який визначений в Указі Президента України про Конституційну Асамблею, використовуючи на повну потужність науковий і творчий потенціал не лише членів Конституційної Асамблеї, а й усієї нашої суспільствознавчої науки (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 25.10*).

Комісія з питань правосуддя

М. Мельник, член Конституційної Асамблеї, науковий консультант з правових питань Українського центру економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова

Пропозиції до проекту Концепції внесення змін до Конституції України

(щодо організації та функціонування судової влади)

На підставі аналізу практики застосування положень Конституції та законів України, які регламентують судоустрій, судочинство та статус суддів, вношу такі пропозиції до проекту Концепції внесення змін до Конституції України щодо організації та функціонування судової влади в Україні.

1. Об'єднати розділ VIII «Правосуддя» та розділ XII «Конституційний Суд України» Конституції України в один, який назвати «Судова влада».

По-перше, чинна назва розділу VIII не є вдалою, оскільки:

а) не узгоджується з назвами інших розділів, присвячених іншим гілкам влади;

б) термін «правосуддя» характеризує змістовну форму функціонування судової влади, а відтак не потребує закріплення на вищому нормативному рівні – конституційному;

в) розділ містить багато положень, які безпосередньо стосуються не стільки здійснення правосуддя, скільки організації судової влади.

Отже, враховуючи наведене, розділ повинен називатися «Судова влада» і містити найбільш загальні положення, що стосуються організації цієї гілки державної влади. Назва «Судова влада» дає змогу викласти в розділі норми, що стосуються інших органів, які хоча і не здійснюють правосуддя, але причетні до організації її функціонування – Вища рада юстиції, органи суддівського самоврядування тощо.

По-друге, існування окремого розділу XII, присвяченого одному із судів єдиної судової системи та єдиної судової влади країни не є обґрунтованим. Конституційний Суд України, разом із загальними судами, належить до судової влади. Він розглядає і вирішує юридичні конфлікти в конституційно-правовій сфері, хоча і робить це у своєрідних процесуальних формах. Тому

існуюче на сьогодні в Конституції відмежування Конституційного Суду України є нелогічним і суперечить принципам єдності судової влади, судової системи та статусу суддів.

2. Закріпити положення про те, що судова влада є самостійною та незалежною.

На перший погляд, це може видатися зайвою декларацією та надмірним конституційним регулюванням питання поділу державної влади та незалежності судової влади, оскільки в чинній Конституції закріплено: принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; обов'язок усіх державних органів та їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією; принцип незалежності судді при здійсненні правосуддя; заборону впливу на суддів у будь-який спосіб.

Однак реалії свідчать про зовсім іншу ситуацію в цій сфері – зосередження державної влади в одних руках, істотне посилення залежності судової влади та використання її представниками інших гілок влади у власних інтересах, відсутність самостійності судів як органів правосуддя. За таких обставин закріплення в Конституції положення про самостійність і незалежність судової влади стане додатковою правовою гарантією самостійності судів і незалежності суддів.

3. По-новому сформулювати принципи побудови судової системи.

Замість принципів спеціалізації та територіальності (ст. 129 Конституції) в Основному законі слід передбачити найбільш загальні принципи судової влади: незалежності, доступності, верховенства права, справедливості.

Вилучити з Конституції таке поняття, як «суди загальної юрисдикції» – є Конституційний Суд і є загальні суди.

4. Закріпити триланкову судову систему, яку становлять місцеві, апеляційні суди та Верховний Суд України.

Така модель судоустрою є найбільш оптимальною для України, оскільки вона:

- найбільшою мірою відповідає адміністративно-територіальному устрою нашої держави (район, область, центр), її історичним і правовим традиціям, існуючій в Україні правовій системі;

- є простою, зрозумілою та найбільш доступною для людей (у т. ч. з точки зору місця розташування судів та можливостей звернення до них);

- базується на трьох головних процесуальних функціях – розгляді справи по суті, апеляційному та касаційному перегляді судового рішення;

- забезпечує оперативність судового розгляду, правову визначеність судового рішення, однакове застосування закону всіма судами;

- є найменш фінансово та матеріально затратною для держави.

Необхідність повернення до триланкової судової системи підтверджують результати експериментування з вітчизняним судоустроєм: запровадження чотирьохрівневої побудови судової системи (шляхом утворення і «підведення» вищих спеціалізованих судів під Верховний Суд та «виштовхування» його з судової системи) і штучне породження ситуації з

«подвійною» касацією; суцільна спеціалізація судів, за якої не спеціалізовані суди доповнюють систему загальних судів, а навпаки – загальні суди поступово перетворюються на додаток до спеціалізованих судів; автономізація «спеціалізованих гілок» судової системи (фактичне створення та існування кількох судових систем); нівелювання конституційного статусу Верховного Суду та перетворення його на декларативний судовий орган.

Цей експеримент виявився невдалим – він не призвів до істотного поліпшення якості правосуддя, не забезпечив утвердження самостійності судів та незалежності суддів, не підвищив ефективність судового захисту прав і свобод людини та ступінь довіри громадян до суду. Це стосується й адміністративних судів, створення яких аргументовалося як запровадження абсолютно незалежних судових органів для вирішення спорів між державою і громадянином. На практиці вони є не менш (а можливо – навіть більш) залежними від політичної влади, ніж звичайні загальні суди.

У результаті реформування судоустрою судова система України стала громіздкою, надмірно ускладненою і незрозумілою не лише для звичайних громадян, але навіть і для фахівців-юристів. Як зазначено у Висновку Венеціанської комісії на проект закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 12–13 березня 2010 р., «у надто складній та премудрій судовій системі таїться ризик затягування провадження».

Потворність нинішнього судоустрою Української держави яскраво демонструє Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ – судовий орган з незрозумілим правовим статусом і місцем у судовій системі. Він одночасно поєднує в собі спеціалізований і загальний суд, що суперечить Конституції і логіці побудови судової системи.

Так, виходячи з назви та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 31), цей суд є вищим спеціалізованим судом. Відповідно до ст. 125 Конституції України вищий суд є вищим судовим органом спеціалізованих судів. В Україні на сьогодні існує два види спеціалізованих судів – адміністративні і господарські. Відповідно підсистеми цих судів очолюють Вищий адміністративний суд України і Вищий господарський суд України. Загальні місцеві та апеляційні суди, які розглядають цивільні, кримінальні справи та справи про адміністративні правопорушення, не є спеціалізованими судами. Тому відповідно до Конституції Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ України як вищий спеціалізований суд не може очолювати підсистему загальних судів – районних, міських, міськрайонних та апеляційних.

Водночас, Законом він наділений повноваженнями щодо перегляду їх рішень у касаційному порядку і фактично та юридично є вищим судовим органом стосовно цих судів. Судді цього вищого спеціалізованого суду входять до складу Ради суддів загальних судів. Більше того – нонсенс, але факт: суддя вищого спеціалізованого суду очолює Раду суддів загальних судів.

За доцільність запровадження триланкової судової системи висловились українські судді, що зафіксовано в рішенні VIII позачергового з'їзду суддів

України. Такої ж позиції дотримуються провідні вітчизняні політичні сили, у тому числі провладна Партія регіонів, яка в розробленому нею проекті Конституції України передбачила, що «відповідно до закону діють місцеві, апеляційні та Верховний Суд України». Із системного аналізу висновків Венеціанської комісії вбачається, що ця авторитетна міжнародна організація виступає за спрощення існуючої в Україні судової системи, у тому числі за зменшення кількості судових інстанцій.

5. Поновити повноцінний статус Верховного Суду України як найвищого судового органу держави.

З цією метою в Конституції, крім зазначення того, що Верховний Суд України є найвищим судовим органом, необхідно змістовно визначити цей статус шляхом акцентування його головних функцій, зокрема функції забезпечення однакового застосування норм права всіма загальними судами, права ухвалювати прецедентні рішення за типовими справами (можливо, і вказівки, що він є касаційним судом).

6. Передбачити, що суди утворюються та ліквідуються законом.

7. Підвищити вік, з якого особа може бути рекомендована на посаду судді. Передбачити, що суддею може бути громадянин України, який досяг 30 років (варіант – 28 років). Збільшити стаж роботи в галузі права, який дає право обійняти посаду судді, до п'яти років.

8. Визначити єдиний державний орган, який є відповідальним за формування суддівського корпусу.

На сьогодні в Україні таких органів два – Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Предмет їхньої діяльності значною мірою дублюється, аналогічними є порядок формування складу та засади діяльності цих органів.

У державі має бути один орган, який би опікувався питаннями добору суддівських кадрів та їхньою дисциплінарною практикою, – або Вища рада юстиції, або Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Цьому органу потрібно підпорядкувати всі інші органи, які забезпечують діяльність судової влади – Державну судову адміністрацію, Національну школу суддів. Це сприятиме усталенню принципу єдності судової влади.

Змінити порядок формування такого органу, забезпечивши обрання більшості його складу незалежним органом суддівського самоврядування. Не відносити до компетенції цього органу питання дисциплінарної відповідальності прокурорів.

9. Позбавити Верховну Раду України повноважень щодо обрання суддів безстроково, звільнення судді з посади та надання згоди на затримання чи арешт судді до винесення обвинувального вироку судом.

Ці питання мають вирішуватися незалежним державним органом, відповідальним за формування суддівського корпусу.

10. Закріпити в Конституції положення про те, що судочинство в Україні здійснюється українською мовою.

11. Уточнити конституційне положення про те, що «судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону» (ч. 1 ст. 129 Конституції).

На мій погляд, це положення слід сформулювати так: «судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише Конституції та закону».

Таке уточнення спрямовано на забезпечення більш ефективної дії принципу верховенства права, пріоритетності для суддів Конституції серед усіх нормативно-правових актів.

12. Визначити на конституційному рівні гарантії забезпечення належного фінансування та умов для функціонування судів та діяльності суддів.

Передбачити, що фінансування потреб судів здійснюється виключно з державного бюджету в розмірі, необхідному для забезпечення незалежного і об'єктивного правосуддя. Порядок фінансування органів судової влади встановлюється спеціальним законом.

Дискусійні (варіантні) пропозиції

1. Не передбачати в Конституції основних засад судочинства, оскільки вони: 1) стосуються не всіх видів судочинства; 2) визначаються процесуальними кодексами.

Якщо ця пропозиція не знайде підтримки, то: по-перше, таку засаду, як «рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом» викласти в новій редакції – «рівність процесуальних прав учасників судового процесу»; по-друге, доповнити перелік основних засад судочинства двома новими: «розгляд справ у розумний строк» та «надання юридичної допомоги учасникам судового процесу у встановленому законом порядку».

2. Ліквідувати Конституційний Суд України та закріпити конституційну юрисдикцію за Верховним Судом України.

Якщо ця пропозиція не буде підтриманою, то змінити порядок формування Конституційного Суду України, мінімізувавши «політичне забарвлення» його суддів. У будь-якому разі існує нагальна необхідність зміни нинішнього складу Конституційного Суду України, який, завдяки широковідомим своїм рішенням, втратив суспільну легітимність і не сприймається як незалежний орган конституційної юрисдикції, здатний неупереджено та об'єктивно здійснювати передбачені Конституцією функції.

3. Питання про призначення (обрання) суддів на посаду віднести до компетенції органу, відповідального за формування суддівського корпусу.

А відтак – позбавити Президента України права призначати суддів на посаду вперше. Вирішення цього питання залежить насамперед від того: 1) чи буде особа призначатися (обиратися) на посаду судді лише один раз, чи залишиться існуючий на сьогодні порядок, за якого спочатку особа призначається на посаду судді вперше, а потім обирається безстроково; 2) у який спосіб (за якими принципами) буде утворено орган, відповідальний за формування суддівського корпусу і якими будуть його повноваження.

4. Призначення суддів на адміністративні посади (на посади голів та заступників голів судів) віднести до компетенції суддівського самоврядування, а саме – Ради суддів України.

Насправді, це не є питанням конституційного регулювання. Однак через особливості функціонування політичної та правової (у т. ч. судової) систем Української держави воно було штучно гіпертрофовано та перетворилося на одну з головних проблем судової влади. З огляду на це, його варто вирішити на конституційному рівні.

5. Підвищення максимальної вікової межі для перебування на посаді судді з 65 до 70 років.

На мій погляд, це питання потребує додаткового вивчення. Для того щоб визначитись з цього питання, необхідно, зокрема, дослідити середню тривалість життя суддів (у т. ч. у порівнянні із загальною середньою тривалістю життя в Україні), провести опитування суддів та експертів, прогнозувати соціально-економічні наслідки такого рішення тощо. Можливо, підвищення вікової межі доцільно поширити лише на певні категорії суддів (наприклад, суддів Верховного Суду України).

6. Запровадити інститут мирової юстиції. Для цього, зокрема, закріпити в Конституції положення про те, що «народ (територіальна громада) обирає мирових суддів відповідно до закону».

7. Закріпити в Конституції положення про те, що ніхто не має права вимагати від судді звіту стосовно конкретної судової справи.

Це необхідно для посилення гарантій незалежності суддів, оскільки звичайними законами (зокрема, Законом України «Про Вищу раду юстиції») створені певні можливості для неправомірного впливу на суддю у такий спосіб.

Конституційна реформа, у тому числі в частині, що стосується судової влади, може бути успішною за умов:

- по-перше, демократизації суспільного життя в Україні загалом, повномасштабної дії принципу верховенства права;
- по-друге, демократичного і професійного підходу до підготовки змін до Конституції та безумовного дотримання процедури їх внесення;
- по-друге, забезпечення системності змін Конституції, які не обмежуються «точковими» змінами конституційних положень щодо судової влади, а передбачають взаємопов'язані зміни усіх гілок влади, загальних засад Основного закону, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Новини про діяльність Конституційної Асамблеї

2 та 5 листопада 2012 р. відбулося засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя (далі – Комісія).

У роботі Комісії взяли участь секретар Конституційної Асамблеї М. Ставнійчук, члени Конституційної Асамблеї В. Євдокимов, М. Оніщук, Л. Підпалов, О. Скрипнюк, народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя Д. Притика.

Члени Комісії обговорили організаційні питання роботи Комісії. Зокрема, затверджено орієнтовний план роботи Комісії, а також методологічні засади її діяльності.

На виконання доручення голови Конституційної Асамблеї Л. Кравчука члени Комісії обговорили проект закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів».

До дискусії долучились усі члени Комісії, а також запрошені, які висловили свої думки та власне бачення концептуальних положень щодо організації та функціонування судової влади в Україні.

Наступне засідання Комісії заплановано на 16 листопада 2012 р. (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 6.11*).

5 листопада 2012 р. Комісія Конституційної Асамблеї з питань здійснення народовладдя (далі – Комісія) провела розширене засідання з залученням наукових експертів та вчених з питань конституційного права.

На пленарному засіданні Комісія в повному складі обговорила наступний етап підготовки розроблених нею положень та аргументацію пропозицій до відповідного розділу Концепції підготовки внесення змін до Конституції України.

Серед актуальних питань, які були предметом обговорення на засіданні Комісії, усебічно розглянуті проблеми стосовно вдосконалення понятійного апарату Основного закону України, з'ясовані нові конституційні категорії, які належать до інституту народовладдя, зокрема, це стосується визначення пріоритетним поняття «українська нація як політична нація», «конституційна держава з ознаками правової, демократичної і соціальної», «народ як джерело влади забезпечує своє верховенство у прийнятті суспільного договору між державою і українським народом», «створення шляхом обрання народом мирових судів».

На засіданні Комісії обговорено також проект закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів», пропозиції організації роботи, які надійшли від членів Конституційної Асамблеї О. Ющика та І. Коліушка.

Заслухано експертні висновки щодо питань, які визначені для кожного члена Комісії на другому етапі проведення підготовчої роботи стосовно формування Концепції внесення змін до Конституції України (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 7.11*).

У Щорічному посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» Президент України В. Янукович актуальним завданням 2012 р. визначив прискорення реформування національної економіки й соціальної системи. Ініціатором обговорення вдосконалення конституційно-правового регулювання

економічних відносин у контексті роботи Конституційної Асамблеї виступив Інститут законодавства Верховної Ради України.

Ключові проблеми модернізації економіки України, її правового забезпечення різними галузями національного законодавства та перспектив розвитку конституційної економіки нещодавно обговорили представники Апарату Верховної Ради України, Конституційного Суду України, науковці на круглому столі в інституті.

Засідання відкрив директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України О. Копиленко, який окреслив загальні проблеми законодавчого забезпечення модернізації Конституції України, звернув увагу на необхідність удосконалення конституційно-правових умов для регулювання вітчизняної економіки, а також висловив сподівання, що семінар стане форумом для обговорення питань реформування економічної складової Основного закону України.

В. Устименко, заступник директора Інституту економіко-правових досліджень НАН України, доктор юридичних наук, професор, наголосив на окремих аспектах методології науки конституційної економіки та особливостях правового регулювання відносин власності в Україні.

Суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук В. Кампо, звернув увагу на деякі проблеми судочинства та правозастосування, зокрема, в економічній сфері, а також відзначив актуальність соціологічного підходу до дослідження права та юридичної науки.

Питанням, пов'язаним із більш чітким визначенням конституційно-правових механізмів з урахуванням балансу публічних та приватних інтересів, а також підвищенням ролі приватного власника, було присвячено виступ завідувача відділу Інституту законодавства, доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента НАПрН України Р. Стефанчука.

Загальна дискусія учасників круглого столу торкнулася проблем економічного розвитку та напрямів удосконалення правового регулювання відносин власності і господарювання, використання зарубіжної практики та досвіду. Учасники наголошували на ключових питаннях конституційно-правового забезпечення продовольчої безпеки України, взаємовідносин держави і приватного інвестора в державно-приватному партнерстві, ефективності функціонування спеціальних економічних зон тощо.

Як один із напрямів модернізації Конституції України передбачається запровадження окремого розділу в Основному законі, присвяченого правовому регулюванню економічної системи України. Учасниками круглого столу також висловлено пропозицію щодо обговорення можливості закріплення в Конституції України засад приватизації, реприватизації, націоналізації тощо як інструментів регулювання економіки.

Пропозиції та рекомендації учасників круглого столу щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання економіки України

планується опублікувати та передати до Конституційної Асамблеї (*Сайт Конституційної Асамблеї України* (<http://cau.in.ua>)). – 2012. – 8.11).

8 листопада 2012 р. відбулося чергове засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України (далі – Комісія).

Члени Комісії обговорили організаційні питання роботи Комісії. Зокрема, створено підкомісії з питань конституційного ладу та з питань порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України. Головами відповідних підкомісій було обрано члена Конституційної Асамблеї, провідного наукового співробітника відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктора юридичних наук, професора О. І. Ющика, члена Конституційної Асамблеї, заступника керівника Апарату Верховної Ради України, керівника Головного юридичного управління, кандидата юридичних наук М. О. Теплюка. Затверджено орієнтовний план роботи Комісії, методологічні засади її діяльності, а також групу наукових консультантів.

У Комісії розглядався проект закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів». Було відзначено про необхідність продовження роботи над удосконаленням його окремих положень.

На засіданні розглядалася пропозиція голови Комісії начальника відділу зв'язків з державними органами і міжнародними організаціями Національної академії правових наук України, доктора юридичних наук, професора О. В. Скрипнюка щодо проведення у рамках діяльності Конституційної Асамблеї спільно з Комісією Конституційної Асамблеї з питань правосуддя за участі провідних фахівців у галузі держави і права, наукових консультантів та експертів чергового постійно діючого методологічного семінару «Сучасний конституційний процес в Україні: питання теорії і практики», проблематику якого присвятити виробленню методологічних підходів стосовно удосконалення конституційних засад здійснення правосуддя в Україні. Комісією прийнято рішення про проведення такого семінару наприкінці листопада 2012 р. (*Сайт Конституційної Асамблеї України* (<http://cau.in.ua>)). – 2012. – 14.11).

Аналітичний ракурс

Н. Тарасенко, молодший науковий співробітник СІАЗ НБУВ

Конституційний Суд України: реформувати не можна ліквідувати

Згідно з Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, завданням якого є гарантування верховенства Конституції України як Основного закону держави на всій території України. Конституційний Суд України вирішує питання щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України й законів України.

До повноважень Конституційного Суду України (КСУ) належить вирішення питань щодо відповідності Конституції України (конституційність) законів й інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість.

З названих питань Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними й не можуть бути оскаржені.

Слід зауважити, що останнім часом ряд рішень, що виносилися Конституційним Судом, було розкритиковано як оглядачами, так й експертами, які на сьогодні виділяють такі проблемні питання діяльності КСУ:

1. Переважна більшість конституційних звернень не потрапляють до розгляду КСУ, бо повертаються Секретаріатом КСУ, хоча службовці цієї структури й не мають прав на здійснення правосуддя.

2. Наявність перешкод для подачі конституційного звернення:

а) необхідність доведення наявності неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод. При цьому суб'єкти владних повноважень – суб'єкти права на конституційне подання перебувають у більш вигідному становищі, тому що для них підставою є лише практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України й законів України;

б) різний підхід КСУ щодо визначення «неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його

конституційних прав і свобод», і відповідні відмови у зв'язку з цим у розгляді конституційних звернень.

3. Взаємна суперечливість деяких рішень КСУ, зокрема в справах щодо соціальних прав, змін до законів про Державний бюджет. При цьому з формальної точки зору може бути дотримано вимог законів, однак зі змістовної точки зору духу закону, принципів права – ні.

4. Проблема неналежного виконання деяких рішень КСУ.

5. Відсутність чіткої процедури виконання таких рішень і моніторингу, контролю за їх виконанням.

6. Нефункціонування інституту юридичної відповідальності за невиконання рішень КСУ.

7. Загроза втрати репутації КСУ як незалежного органу.

8. Необхідність зміни правосвідомості як суддів КСУ, так й інших членів суспільства в частині усвідомлення ролі й призначення КСУ.

9. Неможливість розгляду конституційних звернень, які стосуються актів, що втратили чинність, хоча у таких випадках ідеться про порушені й не відновлені права суб'єкта звернення.

Особливо різкою є критика діяльності Конституційного Суду з боку опозиції. Один з її лідерів А. Яценюк, наприклад, заявив, що після своєї перемоги на виборах об'єднана опозиція планує ліквідувати Конституційний Суд. На його думку, цей орган втратив довіру населення через те, що ухвалив ряд неоднозначних рішень.

Конституційний Суд України є підконтрольним владі, зокрема Президенту, а тому ухвалює рішення за вказівкою з моменту свого створення у 1996 р., заявив А. Яценюк. Цей орган визнав конституційним можливе скасування недоторканності депутатів парламенту й неконституційним – скасування недоторканності Президента й суддів, також він рекордно швидко виніс рішення щодо обрання Голови Верховної Ради, нагадав А. Яценюк. Відтак Конституційний Суд втратив довіру більшості населення країн, наголосив він. «Конституційний Суд України повинен бути ліквідований. Цей орган дискредитував себе, починаючи з винесення рішення про те, що два терміни Л. Кучми – це лише один термін. Протягом останніх двох років цей орган не може називатися судом, а ці люди не мають права носити мантиї і виступати від імені України. Тому ліквідація Конституційного Суду і передача компетенції органу конституційної юрисдикції до Верховного Суду України шляхом створення окремої палати», – заявив А. Яценюк.

За його словами, об'єднана опозиція виступає за створення «незалежного механізму фінансування судової системи», а також за посилення відповідальності суддів за порушення присяги й ухвалення неправосудних рішень.

Примітно, що серйозна критика на адресу Конституційного Суду лунає також з боку експертів-конституціоналістів. Наразі КСУ не може забезпечити верховенства Конституції в країні, вважає голова правління Центру політико-правових реформ, член Конституційної Асамблеї І. Коліушко. «Орган, що видає на догоду політичній владі потрібні рішення (усупереч своїм

попереднім правовим позиціям, не обґрунтовуючи й не пояснюючи належним чином їх зміни), жодним чином не може забезпечити конституційної справедливості в державі», – зазначив він.

За його словами, квінтесенцією новітньої практики Конституційного Суду стало рішення № 15-рп від 11 липня 2012 р. у справі про обрання Голови Верховної Ради. «Рішення винесли за два дні від моменту внесення відповідного подання, що апріорі унеможливило належне вивчення справи, дотримання всіх процедур її розгляду й прийняття фахового рішення. Політична вмотивованість такої поспішності, як і самого рішення, була очевидною», – підкреслив експерт.

Він нагадав, що представники парламентської більшості звернулися до Конституційного Суду з поданням про конституційність процедури обрання спікера, коли невирішеним залишалося питання про відставку В. Литвина згідно з його заявою у зв'язку з прийняттям із численними порушеннями процедури Закону України «Про основи державної мовної політики». КСУ визнав неконституційними положення Регламенту щодо обрання Голови ВР таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. «Така процедура є чи не єдиним способом провести реальне, а не фіктивне голосування в парламенті, адже, як мінімум, потрібна присутність депутатів. Слід зазначити, що за такою процедурою обирають самих суддів Конституційного Суду у Верховній Раді, однак щодо спікера вона виявилася неконституційною», – зазначає член Конституційної Асамблеї.

Вважаючи, що конституційне правосуддя в Україні потребує реформування, І. Коліушко разом з тим не є прибічником радикальних дій, які передбачають ліквідацію Конституційного Суду. За його словами, існування такого органу цілком відповідає європейській практиці. Водночас експерт зауважив, що з процесу формування Конституційного Суду має бути виключено політичну складову. «Я не розумію, що зміниться, якщо ми просто, замість цього Конституційного Суду, перекладемо повноваження на палату у Верховному Суді, яка так само призначається політичними органами. Я би виступав не за ліквідацію Конституційного Суду України, а за зміну порядку формування Конституційного Суду. Проблема полягає в тому, що Конституція взагалі не дала відповіді на запитання, з кого призначаються судді Конституційного Суду», – зазначив І. Коліушко.

У цьому ж руслі висловлюється колишній Голова Верховного Суду України В. Бойко. Він вважає, що ліквідація КСУ нині не на часі. Більш актуальним є підвищення кваліфікаційних вимог до суддів, зазначив він. «Така ідея була ще в 1995 р., щоб покласти повноваження щодо конституційних питань на Верховний Суд України. Не погодилися, створили Конституційний Суд. Гадаю, що повертатися до цього питання не треба. Усе ж минув час. Єдине, що, з моєї точки зору, було би доцільним – змінити порядок формування Конституційного Суду і створити певні перепони з точки зору з'ясування кваліфікації», – наголосив В. Бойко.

На думку експертів, удосконалення правил обрання суддів до КС можна досягти, зокрема, закріпленням на законодавчому рівні критеріїв добору до

єдиного органу конституційної юрисдикції. Так, керівник проектів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ Ю. Кириченко звернула увагу на той факт, що Основний закон не містить навіть будь-яких оціночних категорій стосовно кандидатів на посади суддів КС, наприклад норми, що потрібно «призначати найбільш авторитетних і кваліфікованих». «Конституції різних європейських країн містять такі положення. І така норма в нашій Конституції була б певним запобіжним чинником проти призначення суддів лише з політичних мотивів», – переконана Ю. Кириченко. Разом з тим очевидно, що подібні положення не зможуть кардинально змінити ситуації, адже авторитети в кожного можуть бути свої і кваліфікацію людини з одного погляду визначити неможливо.

Розуміє недосконалість такої ініціативи й суддя КС у відставці М. Козюбра: «У Європі вимагають, щоб судді КС були знаними фахівцями в галузі публічного права. Однак якщо це положення закріпити в нас, то знаними можуть виявитися народні депутати. Тому я не впевнений, що в нас ця формула спрацює».

Аби обирати справді достойних, Ю. Кириченко пропонує створити щось на зразок кваліфікаційної комісії для суддів КС, яка формувала б список можливих претендентів, а Президент і парламент потім призначали б з цього переліку. Працювати ж у новій кваліфікаційній комісії, на думку експерта, могли б судді КС у відставці.

За словами М. Козюбри, проблеми з наповненням КС кваліфікованими кадрами в Українській державі виникають через нерозуміння самого принципу роботи органу конституційної юрисдикції. Суддя у відставці нагадав позицію австрійського теоретика Г. Кельзена, який вказував, що судді загальної юрисдикції в континентальній Європі не підготовлені до роботи в КС, на відміну від англійських й американських. «Останні в силу причетності до правотворення й прецедентного права є творцями. На континенті ж судді більше звикли до букви закону й дедуктивного, а не індуктивного мислення», – наполягав австрійський правник.

У Європі склалася традиція, коли переважна більшість суддів КС є професорами університетів. Працюють за цим принципом і в Росії, де голови органу конституційної юрисдикції завжди були відомими вченими, а більшість становили саме науковці. Однак у нашій державі західні стандарти не прижилися, хоча така можливість і була. «У першому складі КС ми наближалися до цієї традиції. Співвідношення між судьями із судів загальної юрисдикції й науковцями було хоч і не оптимальним, але все ж давало змогу поєднувати практичний досвід суддів і більш широкий досвід професорів», – згадав М. Козюбра час, коли сам входив до складу КС. За його словами, тодішня практика себе цілком виправдала. Наприклад, науковці досить скептично ставляться до процедури, тому судді можуть проконтролювати, щоб про неї не забули. Разом з тим, згадує М. Козюбра, делегати загальних судів активно долучилися до розробки рішень КС через півтора року роботи, а спершу КС «тягли» саме науковці. «Поєднання практиків і теоретиків дає змогу робити рішення КС більш переконливими», – наголошує М. Козюбра,

за словами якого, акти, прийняті останнім часом судьями КСУ, не вирізняються якісною аргументованістю.

На думку постійного представника парламенту в КС А. Селіванова, поліпшити ситуацію вдасться, якщо свою квоту в КС отримають учені. При цьому А. Селіванов зазначає, що представники юридичних ВНЗ і наукових установ можуть делегувати своїх представників до Вищої ради юстиції, де в присутності науковців особливої потреби немає. Натомість професори могли б істотно посилити КС. Однак для того щоб реалізувати ці ініціативи, необхідно, щоб органи влади забажали посилення контролю за законами, чого останнім часом не спостерігається.

Варто зазначити, що питанню вдосконалення діяльності КСУ постійну увагу приділяє Конституційна Асамблея. Зокрема, 18 жовтня відбулося засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя, члени якої обговорили ряд проблемних питань організації судової влади України, серед яких, зокрема, проблеми визначення місця й ролі Конституційного Суду України в системі судоустрою. До дискусії долучились усі члени комісії, які висловили власне бачення перспектив судово-правової реформи.

У цьому контексті заслуговує на увагу точка зору члена Конституційної Асамблеї, наукового експерта Центру ім. Разумкова М. Мельника, який на підставі аналізу практики застосування положень Конституції та законів України, які регламентують судоустрій, судочинство й статус суддів, вніс пропозиції до проекту Концепції внесення змін до Конституції України щодо організації та функціонування судової влади в Україні. Нагадаємо, що нині, будучи складовою частиною судової системи України, Конституційний Суд усе-таки є автономним. Конституція України закріплює правовий статус і повноваження КСУ в спеціальному розділі XII «Конституційний Суд України», окремо від розділу VIII «Правосуддя». Крім того, різним є поточне законодавство, що регулює діяльність органу конституційної юстиції та судів загальної юрисдикції. М. Мельник вважає за необхідне об'єднати розділ VIII «Правосуддя» й розділ XII «Конституційний Суд України» Конституції України в один, який назвати «Судова влада».

Свою пропозицію експерт обґрунтовує тим, що по-перше, чинна назва розділу VIII не є вдалою, оскільки:

а) не узгоджується з назвами інших розділів, присвячених іншим гілкам влади;

б) термін «правосуддя» характеризує змістовну форму функціонування судової влади, а відтак не потребує закріплення на вищому нормативному рівні – конституційному;

в) розділ містить багато положень, які безпосередньо стосуються не стільки здійснення правосуддя, скільки організації судової влади.

Отже, враховуючи наведене, розділ повинен називатися «Судова влада» і містити найбільш загальні положення, що стосуються організації цієї гілки державної влади. Назва «Судова влада» дає змогу викласти в розділі норми, що стосуються інших органів, які хоча й не здійснюють правосуддя, але

причетні до організації її функціонування (Вища рада юстиції, органи суддівського самоврядування тощо).

По-друге, існування окремого розділу XII, присвяченого одному із судів єдиної судової системи та єдиної судової влади країни не є обґрунтованим. КСУ, разом із загальними судами, належить до судової влади. Він розглядає і вирішує юридичні конфлікти в конституційно-правовій сфері, хоча й робить це у своєрідних процесуальних формах. Тому існує на сьогодні в Конституції відмежування Конституційного Суду України є не логічним і суперечить принципам єдності судової влади, судової системи й статусу суддів.

Як показує світова практика, конституції деяких зарубіжних країн відносять конституційний контроль до судової влади незалежно від того, здійснюють його загальні суди чи спеціальні органи конституційного контролю. Так, Конституція Російської Федерації закріплює основи правового статусу Конституційного Суду у гл. 7 «Судова влада», а у п. 2 ст. 118 прямо зазначено, що «судова влада здійснюється через конституційне, цивільне, адміністративне й кримінальне судочинство». Аналогічним є становище федерального Конституційного суду в Німеччині.

У Грузії також КС текстуально інтегрований у Конституції із загальними судами. Проте у конституціях багатьох інших зарубіжних держав конституційний контроль текстуально виділяється в самостійний інститут, який не належить до судової влади (Республіка Білорусь, Республіка Болгарія, Франція, Іспанія та ін.). Це зумовлено тим, що функції органів конституційного контролю мають певну специфіку. Згадані органи не можна вважати просто органами правосуддя. Це підтверджується, зокрема, тим, що органи конституційної юстиції мають повноваження розглядати так звані юрисдикційні справи, наприклад, у спорах про компетенції між вищими органами держави. Такі спори часто набувають політичного характеру.

Як варіант реформування конституційного судочинства М. Мельник також пропонує ліквідувати КСУ й закріпити конституційну юрисдикцію за Верховним Судом України. Якщо цю пропозицію не буде підтримано, експерт вважає за доцільне змінити порядок формування Конституційного Суду України, мінімізувавши «політичне забарвлення» його суддів. «У будь-якому разі існує нагальна необхідність зміни нинішнього складу КСУ, який, завдяки широковідомим своїм рішенням, втратив суспільну легітимність і не сприймається як незалежний орган конституційної юрисдикції, здатний неупереджено й об'єктивно здійснювати передбачені Конституцією функції», – резюмує експерт.

Вибудовуючи оптимальну систему конституційного контролю в Україні, експерти також радять звертатися до світового досвіду, який показує, що в особливому ставленні до КС Українська держава не оригінальна. У більшості країн цей орган, а в деяких з них цю функцію виконує Верховний суд, перебуває в статусі «священної корови», яка є уособленням вищої справедливості й правової чистоти.

Загальновизнаним у всіх країнах є те, що Конституція має вищу юридичну силу щодо інших джерел права. З цього випливає принцип конституційної законності, з огляду на який норма-установча діяльність має здійснюватися згідно з Конституцією та при неухильному її дотриманні. Кожна правова норма, видана будь-яким державним органом, набирає юридичної сили тільки тоді, коли правила поведінки, що містяться в ній, не суперечать приписам Конституції.

Ідея конституційного контролю вперше зародилася на початку XVII ст. у Великобританії та була реалізована в діяльності Таємної ради, яка визнавала закони легіслатур (законодавчих зборів) колоній недійсними, якщо вони суперечили законам англійського парламенту й загальному праву.

Проте в сучасному вигляді доктрину конституційного контролю вперше було сформульовано й застосовано Верховним судом США. Хоча Конституція США не наділила Верховний суд правом встановлення відповідності законів Конгресу Конституції, Верховний суд ще в 1803 р. оголосив, що федеральна Конституція – вищий закон країни й будь-який закон Конгресу, який суперечить Конституції, може бути визнано судом як неконституційний.

З того часу Верховний суд США за свою понад 200-річну історію здобув практично беззаперечну репутацію суверенного національного арбітра і, власне, являє собою «четверту владу в державі».

Згодом цей приклад наслідували й інші держави: 1848 р. конституційний контроль був частково введений у Швейцарії, 1853 р. – в Аргентині, 1891 р. – у Бразилії, 1917 р. – в Уругваї.

До Першої світової війни конституційний контроль з'явився в Норвегії, Греції, а після її закінчення набув поширення в інших європейських державах.

Слід зазначити, що соціалістична державно-правова наука й практика в основному негативно ставилися до інституту конституційного контролю. Це пов'язувалося насамперед з політико-ідеологічними причинами, формальним декларуванням повновладдя верховних представницьких установ, єдності державної влади, запереченням парламентаризму, принципу поділу влади тощо. Насправді це було зумовлено тим, що реальна влада належала партійно-державному апарату, і для цієї влади інститут конституційного контролю був стороннім.

Застосування інституту конституційного контролю має свої особливості в ряді держав. Так, це очевидно в деяких мусульманських країнах (наприклад, в Ірані), у яких, власне, Основний закон повинен ґрунтуватися на Корані, тобто закони мають відповідати не тільки Конституції, а й Корану.

У зарубіжних країнах розрізняють два різновиди судового конституційного контролю, які умовно називаються американським і європейським. За американською системою, поширеною в основному в країнах англосаксонського права, конституційність законів та інших актів перевіряють суди загальної юрисдикції. Особливістю цього конституційного контролю є те, що під час розгляду судом справи будь-яка зі сторін може

заявити про неконституційність застосовуваного закону. У цьому разі справа направляється до Верховного суду, рішення якого стає обов'язковим для всіх судів. Закон, визнаний Верховним судом як неконституційний, формально продовжує діяти, але не застосовується судами, тобто втрачає судовий захист і, власне, юридичну силу. У такому разі будь-який адміністративний орган формально зберігає право на застосування цього закону, але не робить цього, тому що його рішення може бути оскаржено в суді й скасовано, бо для суду зазначений закон немовби вже не існує. Тоді, як правило, парламент скасовує цей закон.

У деяких зарубіжних країнах (США, Аргентина, Японія, Норвегія) конституційність законів має право перевіряти будь-який суд, а в інших це може здійснювати тільки Верховний суд після розгляду конкретної справи нижчими судами (наприклад, в Австралії, Індії, на Мальті).

Американська система конституційного контролю зумовлена особливостями існування в США й інших країнах так званого загального, прецедентного права, коли рішення судів є джерелом права.

Для абсолютної більшості європейських країн властива система континентального, писаного права, де джерелом права є закони й підзаконні нормативні акти, а судова практика має підпорядкований характер. Тому система загальних судів, які підлягають праву, не може здійснювати конституційний контроль.

У зв'язку з цим європейська система конституційного контролю передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю. Такими органами є конституційні суди Російської Федерації, Республіки Білорусь, Болгарії, Угорщини, Словаччини, Чехії, Румунії, Німеччини, Італії, Іспанії, Єгипту та ін., Конституційний трибунал Польщі, Конституційна рада Франції. Конституційний контроль за управлінськими рішеннями у Франції здійснює Державна рада, що очолює систему адміністративної юстиції.

Останнім часом деякі латиноамериканські держави пішли шляхом континентальної Європи і створили для здійснення конституційного контролю конституційні суди або конституційні ради (Бразилія, Колумбія, Коста-Рика).

У деяких країнах при здійсненні конституційного контролю нарівні зі спеціальними органами використовуються також окремі елементи системи загальних судів. Так, в Італії, поряд з Конституційним судом, зберігається можливість здійснення конституційного контролю загальними судами. Сторона в судовому процесі або суддя, дійшовши висновку про неконституційність закону, що підлягає застосуванню, можуть це питання передати на розгляд Конституційного суду.

У федеративних державах поряд з федеральними органами конституційного контролю аналогічні органи створюються й суб'єктами федерації (Німеччина, РФ).

Способи формування органів конституційного контролю різні, але в основному розрізняють три їх види: парламентський, позапарламентський і змішаний.

Парламентський спосіб застосовується в порівняно невеликій кількості зарубіжних країн. Так, у Німеччині члени федерального КС обираються в рівній кількості (по вісім) бундестагом і бундесратом (ч. 1 ст. 94 Основного закону), а члени конституційних судів земель – ландтагами. В Угорщині члени КС обираються Державними зборами (п. «л» ч. 3 § 19 Конституції), а у Хорватії (ч. 1 ст. 122 Конституції) – нижньою палатою парламенту (палатою представників) за поданням верхньої палати (палати жупанів).

Прикладом позапарламентського формування органу конституційного контролю є Японія, де 15 членів Верховного суду призначає Кабінет міністрів, а головного суддю – імператор за поданням Кабінету міністрів. Члени федерального Конституційного суду Австрії призначаються за поданням Національної ради і Федеральної ради.

У більшості зарубіжних країн застосовується змішаний спосіб, за якого у формуванні органів конституційного контролю беруть участь представники різних гілок влади або самостійно, або разом. Наприклад, в Італії до складу Конституційного суду входять 15 суддів, що призначаються по одній третині президентом, парламентом на сумісному засіданні палат і вищими судовими інстанціями (касаційний суд обирає трьох суддів, Державна рада й Рахункова палата – по одному). Аналогічний порядок існує в Болгарії, де Конституційний суд складається з 12 суддів, одна третина яких призначається президентом, одна третина обирається народними зборами, ще одна третина – загальними зборами суддів Верховного касаційного суду і Верховного адміністративного суду.

У Франції трьох членів Конституційної ради призначає президент, трьох – голова Національних зборів і ще трьох – голова сенату. Крім того, до складу Конституційної ради за правом входять колишні президенти республіки.

Конституційний суд РФ складається з 19 суддів, призначених Радою Федерації за поданням президента РФ, а, наприклад, у Чеській Республіці суддів Конституційного суду, навпаки, призначає президент Республіки за згодою сенату.

Уявляється, що змішаний спосіб формування органів конституційного контролю є найбільш оптимальним і демократичним, оскільки він найповніше забезпечує реалізацію принципу поділу влади й баланс усіх гілок влади.

Як правило, для суддів конституційних судів, на відміну від судів загальної юрисдикції, установлюються тривалі терміни повноважень при забороні повторного обрання суддів. Так, у Німеччині термін повноважень – 12 років, у Франції, Болгарії, Угорщині, Іспанії, Італії, Югославії, Словенії, Македонії – дев'ять, у Колумбії, Польщі, Хорватії – вісім, у Словаччині – сім, у Монголії, Португалії – шість років.

У ряді країн для забезпечення спадкоємності й стабільності застосовується часткове поновлення складу Конституційного суду. Так, у Польщі й Колумбії кожні чотири роки оновлюється половина членів конституційних судів, у Франції, Болгарії, Румунії, Іспанії кожні три роки – третина складу органів конституційного контролю.

У деяких країнах повноваження органів конституційного контролю не обмежуються певним терміном. Так, згідно зі ст. 4 закону РФ про КС «повноваження Конституційного суду Російської Федерації не обмежені терміном». Законодавством РФ не передбачається розпуску Конституційного суду або припинення його діяльності. Припиняються тільки повноваження суддів КС виключно через підстави, передбачені законом.

Кількісний склад органів конституційного контролю зарубіжних країн, як правило, невеликий і не залежить від кількості населення або площі території країни. Загалом у світі кількість суддів Конституційного суду коливається від чотирьох (Андорра) до 19 (Російська Федерація). Що ж до інших країн, то, скажімо, в Естонії їх п'ять, Молдові – шість, Азербайджані, Вірменії, Грузії, Румунії – дев'ять, у Білорусі, Болгарії, Іспанії – 12, в Угорщині, Італії, Польщі, Чехії – 15, ФРН – 16.

Поряд з основним складом у деяких країнах передбачено інститут так званих неординарних суддів (для вирішення окремих категорій справ), а також запасних суддів, заступників судді. Наприклад, в Австрії Конституційний суд складається з голови, заступника голови, 12 суддів і шість запасних членів суду. КС Італії включає 15 ординарних суддів і 16 неординарних членів суду, які обираються парламентом у тому ж порядку, що й судді Конституційного суду. Поряд з основними суддями останні беруть участь у розгляді справ про обвинувачення президента республіки в державній зраді або порушенні Конституції. На практиці ж Конституційному суду не доводилося розглядати таких справ.

У Франції, згідно з Конституцією 1958 р., до Конституційної ради пожиттєво входять за правом (*ex officio*) колишні президенти республіки. В Республіці Узбекистан президент, який вийшов у відставку після закінчення терміну своїх повноважень, займає посаду члена КС пожиттєво.

Відповідно до ст. 148 Конституції України, а також ст. 5 Закону України «Про Конституційний Суд України», останній складається з 18 суддів КС України. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України. Суддею КСУ може бути громадянин України, який на день призначення досяг 40 років, має вищу юридичну освіту й стаж роботи за фахом не менше 10 років, проживає в Україні протягом останніх 20 років і володіє державною мовою. Суддя КСУ призначається строком на дев'ять років без права бути призначеним повторно.

Отже, усвідомлюючи важливу роль і призначення Конституційного Суду в українському суспільстві як єдиного органу конституційної юрисдикції, вищого органу конституційного судочинства, держава сьогодні повинна знайти такі механізми його реформування, які б забезпечили

відновлення довіри до інституту конституційної юстиції, яка має слугувати гарантом стабільності Конституції. Спираючись на рекомендації експертів, світовий досвід і найкращі традиції вітчизняного правосуддя, діяльність КСУ має сприяти утвердженню й забезпеченню прав і свобод людини, вирішенню політичних проблем у суспільному житті країни.

О. Ворошилов, старший науковий співробітник СІАЗНБУВ, кандидат історичних наук

Питання реформування системи місцевого самоврядування – серед першочергових

Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України.

Питанням його організації присвячені Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, значний регулятивний потенціал у цій сфері несуть й інші законодавчі акти.

Водночас питання вдосконалення системи місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку громад, поєднання зусиль учасників муніципального руху, громад, владних інституцій задля найбільш оптимального та якісного задоволення потреб громадян – актуальні сьогодні для всіх європейських країн. Україна, як держава-член Ради Європи, є невід’ємним учасником цього процесу.

Загалом необхідність здійснення конституційної реформи місцевого самоврядування обумовлена об’єктивними причинами фундаментального характеру, серед яких – пошук шляхів подальшого розвитку класичних інститутів демократії, до яких належать і інститути місцевого самоврядування, на основі оптимального поєднання національних особливостей суверенної демократичної держави з універсальними, загальноприйнятими в сучасному світі стандартами демократії.

Нині органи самоврядування здебільшого сприймаються в громадській свідомості як низова ланка державної влади, а не як органи публічної влади самого населення, побудовані на його ж самоорганізації та самоактивності.

Одночасно триває безперервний процес експериментування з законодавчим регулюванням місцевого самоврядування. Все це є наслідком намагання закріпити загальносоціальну цінність місцевого самоврядування шляхом прямого державного адміністрування, відсутності цілісної зваженої державної його концепції та послідовної муніципальної політики.

Негативним чином на сфері місцевого самоврядування позначається і відсутність національної стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На сьогодні поки що не тільки не відбулося становлення повноцінної та ефективної системи місцевого самоврядування, організаційно, функціонально та матеріально-фінансово відокремленої від системи державної влади, але й до кінця не відпрацьована концептуальна його основа, конституційна модель організації муніципальної влади. Діюча модель системно-структурної організації місцевого самоврядування запроваджувалася як перехідна, яка на сьогодні вичерпала свою роль та фактично призводить до гальмування не тільки розвитку інституту місцевого самоврядування, а й територіального розвитку країни в цілому.

Визнаючи необхідність системного вдосконалення існуючої в Україні системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, Президент України В. Янукович під час міжнародних муніципальних слухань у листопаді 2011 р. зазначив, що реформа місцевого самоврядування в Україні набуде завершеного вигляду лише після внесення змін до Конституції, що стосуються адміністративно-територіального устрою держави. Основний масив рішень щодо реформування місцевої влади, наголосив глава держави, перебуває в загальному руслі конституційних змін, які будуть запропоновані в рамках Конституційної Асамблеї.

Своє бачення цієї проблеми В. Янукович конкретизував, виступаючи 28 вересня на урочистих зборах з нагоди 20-річчя створення Асоціації міст України. Зокрема, Президент наголосив, що стратегія реформи місцевого самоврядування має обов'язково готуватися за участі місцевих громад, регіонів.

Він підкреслив, що на рівні законодавства існує колізія між повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Нечітке розмежування повноважень, відсутність державних соціальних стандартів призводить до проблем недофінансування делегованих повноважень у частині освіти, культури, охорони здоров'я. Це позбавляє громади можливостей і бажання шукати додаткові джерела надходжень до місцевих бюджетів. У результаті погіршується якість соціальних послуг, занепадає житлово-комунальне господарство та транспортна інфраструктура.

Також глава держави поінформував, що реформа місцевого самоврядування передбачає забезпечення ефективного бюджетного процесу, упорядкування земельних відносин і реформування житлово-комунального господарства. З метою розширення матеріальної бази самоврядування міст буде здійснено децентралізацію бюджетної системи України. «Перш за все, ми збільшимо частку податкових надходжень, яку мають отримувати міські бюджети. По-друге, ми маємо розробити більш прозору формулу розрахунків міжбюджетних трансфертів, дотацій з державного бюджету, виходячи з об'єктивних потреб місцевої влади. Це дасть змогу зменшити корупційні ризики при здійсненні міжбюджетних відносин. По-третє, ми будемо вдосконалювати нормативно-правову базу для залучення органами місцевого самоврядування позабюджетних коштів, зокрема, від залучення позик та використання комунального майна», – зазначив Президент, додавши, що

треба розглянути можливість повернення окремих ефективних місцевих податків і зборів.

«Ствердження самоврядності, створення умов для повноцінної життєдіяльності громад, формування достатньої правової та економічної бази для їх розвитку – це головні пріоритети запланованих нами змін», – підсумував В. Янукович.

Крім того, під час спілкування з представниками ЗМІ в Одесі, Президент України висловив переконання, що реформа місцевого самоврядування повинна забезпечити розвиток самодостатніх регіонів. Децентралізація влади, підкреслив глава держави, повинна забезпечити поступову передачу повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування. На його переконання, це дасть можливість поліпшити об'єктивність прийняття рішень з багатьох питань. «На місцях можна більш точно визначити пріоритети розвитку регіонів і передбачити їхнє відповідне фінансування», – зазначив він.

Про те, що питання реформування місцевого самоврядування (поряд з реформою судової системи) перебуває серед найближчих планів Конституційної Асамблеї, поінформував її голова Л. Кравчук. «З цих питань у нас вже напрацьовані серйозні проекти», – додав він.

А також повідомив, що секретар КА М. Ставнійчук, як член Венеціанської комісії, буде вести розмову, щоб консультанти та експерти і Ради Європи, і Венеціанської комісії брали участь у підготовці цього важливого питання.

Зі свого боку, наприкінці жовтня президент Венеціанської комісії Дж. Букіккіо в інтерв'ю інформагентству Інтерфакс-Україна заявив: «Ми очікуємо, що після виборів будемо тісно співпрацювати з Конституційною Асамблеєю, ... і ми б хотіли, як Венеціанська комісія, бути залученими в цей процес». Також Дж. Букіккіо висловив сподівання, що «швидкий прогрес може бути досягнутий, зокрема, у сфері ... місцевого самоврядування. Для нас це – одна з найбільш термінових реформ».

На необхідності якнайшвидшого здійснення реформ у галузі місцевого самоврядування під час свого виступу на другому засіданні Конституційної Асамблеї 21 вересня 2012 р. наголошувала і М. Ставнійчук. Вона, зокрема, підкреслила, що «місцеве самоврядування становить, очевидно, один із серйозних пріоритетів у майбутньому конституційному процесі».

Цілком очевидно, що сьогодні складається у сфері регіональної політики, місцевого самоврядування критична ситуація за всіма показниками – у питаннях правового регулювання, в організації, у питанні практик», – вважає секретар КА.

Вона переконана, що сьогодні складається громадський консенсус, який потрібен для реформи місцевого самоврядування. «Більш того, на рівні держави є політична воля, мотивація до початку реформи місцевого самоврядування в Україні. Ми чітко розуміємо, що перед реформуванням має бути проведений вмотивований професійний аналіз з тим, щоб визначити основні напрямки діяльності та комплекс відповідних заходів щодо реалізації

реформи. Ми маємо чітке концептуальне бачення тих засад, на яких має здійснюватись ця реформа», – запевнила М. Ставнійчук.

Серед ряду серйозних негативних тенденцій, які накопичились у сфері місцевого самоврядування, вона виділила такі.

По-перше, більшість територіальних громад у сільських територіях неспроможні сьогодні виконувати власні повноваження. Відтак не надаються якісні послуги, подекуди вони взагалі недоступні для членів територіальних громад. Реформа адміністративних та соціальних послуг, яка сьогодні здійснюється в державі, фактично, не досягає рівня села, селища, району. «Таким чином, саме реформа місцевого самоврядування у разі її проведення дасть можливість стати системно об'єднуючим чинником для всіх інших реформ, які проводяться в країні і стосуються територій», – підкреслила політик.

По-друге, відбувається поступове згортання повноважень органів місцевого самоврядування. За останній рік було прийнято два десятки законів, які позбавляють міста і села керування землею та іншими ресурсами у своїх регіонах.

По-третє, з одного боку, у територіальних громадах зростає дефіцит місцевої демократії, подекуди відчувається відчуженість місцевої влади від населення, закритість і непрозорість діяльності, високий рівень корупції. З іншого боку, самі жителі і члени територіальних громад сьогодні не мають вищих навиків самоорганізації, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

М. Ставнійчук також поінформувала, що «м'яка модель» проведення реформи місцевого самоврядування, яка закладена у вже розроблений проект відповідної концепції, передбачає її здійснення у два етапи. Під час підготовчого періоду на рівні 2012–2014 рр. планується створення правового інструменту узгодження державної політики щодо реформи місцевого самоврядування, проведення оцінки нинішнього стану надання публічних послуг, їх систематизація. З 2015 до 2017 р. передбачений другий етап, який буде безпосередньо ґрунтуватися на аналізі матеріалів, підготовлених законодавчих актів, які стосуються безпосередньо здійснення перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади на місцях і органами самоврядування, на практичному об'єднанні територіальних громад.

Голова правління Центру політико-правових реформ, член Конституційної Асамблеї І. Коліушко також поділяє думку про те, що передусім у Конституції потрібно змінити підходи до організації місцевого самоврядування та територіально устрою, аби запобігти надмірній централізації влади в одних руках. «Але якщо ці проблеми не будуть у полі зору Конституційної Асамблеї, то там, принаймні мені, немає чого робити», – наголошує експерт.

На його думку, на момент прийняття Конституції в 1996 р. українські законодавці не мали достатніх знань і досвіду для належного затвердження конституційних принципів функціонування та розвитку деяких інститутів. «Було закладено не найкращі основи для розвитку місцевого

самоврядування, а регіональне самоврядування не передбачене Конституцією взагалі», – зазначив І. Коліушко.

Загалом же фахівці, залучені до розробки заходів щодо вдосконалення конституційного регулювання організації місцевого самоврядування, виокремлюють шість основних напрямів здійснення відповідної реформи в Україні:

1. У першу чергу постає завдання чіткого конституційного визначення правової природи місцевого самоврядування. На сьогоднішній день базові законодавчі документи закріплюють три різні концепції місцевого самоврядування в Україні. Унаслідок цього правовий статус місцевого самоврядування залишається нечітко визначеним.

Органи й посадові особи місцевого самоврядування залишаються жорстко підпорядкованими державним органам виконавчої влади. Ефективне здійснення місцевого самоврядування певною мірою ускладнюється через недостатню правову визначеність та розмежування повноважень різних ланок системи самоврядування та органів державної влади.

Тому визначення місцевого самоврядування, що міститься у ст. 140 Конституції України, має бути приведене в відповідність із положенням ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування. Необхідно передбачити, що місцеве самоврядування є не лише правом, але й спроможністю територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і керування суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України. Необхідно на рівні конституційних засад закріпити, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

2. Національна модель організації місцевого самоврядування вимагає формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це завдання зумовлює необхідність надання права утворювати об'єднані територіальні громади не лише сільським громадам, що мають єдиний адміністративний центр, а й іншим громадам, у тому числі й різновидовим. Це дасть змогу не тільки раціоналізувати організаційну систему муніципального управління, концентрувати матеріально-фінансові ресурси, але й розв'язати чисельні територіальні колізії.

Об'єднання має утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням думки територіальних громад, а також історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури громад, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг на рівні, не нижчому гарантованого державними стандартами, забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування.

Питання об'єднання територіальних громад в Україні нерозривно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою та вдосконаленням конституційно-правового регулювання поряд з місцевим самоврядуванням і його територіальної основи, запровадженням принципів повсюдності,

територіальності місцевого самоврядування. Зокрема, реалізація вищезазначених принципів потребує конституційного забезпечення поширення юрисдикції громади, об'єднання громад на самоврядну територію, до складу якої мають включатися землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі, необхідні для розвитку відповідних населених пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури) незалежно від їх форми власності та цільового призначення. До складу самоврядних територій не можуть бути віднесені території, особливий статус яких визначається законами України. Самоврядна територія не може включатися повністю або частково до іншої самоврядної території. Територія населеного пункту повинна повністю входити до складу самоврядної території.

3. Однією з передумов формування дієздатних територіальних громад є визначення сфери відання муніципальної влади. Методологічною основою формування предметної підвідомчості муніципальних структур є принцип субсидіарності, згідно з яким держава не повинна брати на себе ті питання, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях. Саме тому одним із завдань конституційної реформи щодо вдосконалення місцевого самоврядування має стати перегляд конституційно визначеного обсягу компетенції територіальних громад у напрямі її розширення.

Крім того, належним чином не розроблені та не втілені в муніципально-правову практику форми участі громад у здійсненні публічної влади на локальному рівні. Громадяни фактично відсторонені від впливу на вирішення поточних місцевих справ, не мають суттєвих інструментів контролю за муніципальною владою. Тому потрібно конституювати систему форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, встановити конституційні гарантії їх реалізації, надати органам місцевого самоврядування право звертатися до Конституційного Суду з питань, які стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.

4. Чинна Конституція України досить жорстко визначає систему органів місцевого самоврядування. При нинішньому конституційно-правовому, а також законодавчому регулюванні у територіальних громад практично відсутня можливість самостійно визначати структурну організацію місцевого самоврядування, обирати ту чи іншу організаційну модель. Питання, яке може бути вирішене самостійно, – це визначення системи та структури виконавчих органів місцевих рад.

За період з прийняття в 1996 р. Конституції України неодноразово відбувалося протистояння як у системі місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. За таких умов проблеми забезпечення життєдіяльності територіальних громад відступають на другий план, добробут і якість управлінських послуг суттєво знижується.

З вищевикладеного випливає, що розвитку місцевого самоврядування сприяло б закріплення на конституційному рівні права територіальних

громад самостійно визначати систему й структуру органів місцевого самоврядування (подібна практика є досить поширеною).

5. Здійснення радикальних системно-структурних перетворень вимагає система публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади.

Чинна Конституція України передбачає наявність власних виконавчих органів тільки у місцевих рад базового рівня, у той час як для районних та обласних рад передбачено лише наявність виконавчого апарату на чолі з головою ради (ч. 4 ст. 141). При цьому з конституційного тексту незрозуміло, з одного боку, у чому полягає відмінність між виконавчими органами та виконавчим апаратом, а з іншого – якщо виконавчий апарат не є виконавчим органом, тоді хто та яким чином забезпечуватиме виконання рішень районних та обласних рад?

Відсутність власних виконавчих органів змушує відповідну раду делегувати відповідні повноваження місцевим державним адміністраціям. Незважаючи на те, що Конституція України (п. 7 ст. 119) передбачає лише можливість такого делегування, районні та обласні ради змушені делегувати відповідні повноваження державним адміністраціям у зв'язку з відсутністю власних виконавчих органів, а також бюджетних коштів для реалізації цих повноважень, які виділяються відповідно обласній та районній державній адміністрації, а не радам.

Зазначена модель організації влади породжує лише ілюзію самоврядування при фактичному одержавленні місцевого самоврядування районного та регіонального рівнів, збереженні централізації та підпорядкованості самоврядних органів державним органам виконавчої влади.

Давно назрілою є потреба запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування.

Конституювання районного та регіонального самоврядування потребуватиме зміни суб'єктної системи місцевого самоврядування. Зокрема, запровадження трирівневої системи колективних суб'єктів самоврядування: територіальна громада, об'єднання (союз) територіальних громад (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населеного пункту або об'єднання кількох населених пунктів), територіальна спільнота району (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного району) та територіальна спільнота області (жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певної області). Обов'язковою вимогою є надання обласним та районним радам утворювати власні виконавчі органи (управління, відділи та інші спеціалізовані структури).

Запровадження реального районного та регіонального самоврядування потребуватиме чіткого розмежування компетенції між рівнями територіального самоврядування, а також запровадження економічної основи, в якості якої може виступати комунальна власність територіальних спільнот району, області.

6. Вищевказані новації з необхідністю вимагатимуть суттєвого перегляду статусу місцевих державних адміністрацій.

Протягом усього часу спільного існування на регіональному та районному рівнях двох центрів публічної влади – обласних і районних рад та місцевих державних адміністрацій, ефективності їх діяльності заважає ряд проблем, ключовою серед яких є проблема нечіткості, розпливчастості меж повноважень регіональних органів місцевого самоврядування та районних і обласних адміністрацій. Завдання розмежування державних та самоврядних повноважень відповідних органів публічної влади на сьогодні ускладнюється тим, що законодавство України не визначає ані переліків питань місцевого та державного значення, ані переліків спільних інтересів територіальних громад або принципів та порядку, за якими ті чи інші інтереси декількох громад на певній території мають чи можуть визнаватися спільними та такими, що їх повинні представляти та чи інша районна або обласна рада.

Напрямом конституційно-правового реформування має стати зміна правового статусу місцевих державних адміністрацій, позбавлення їх функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольні-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України. Дані органи мають зосередити свою діяльність на чітко визначеному колі державних питань, які вирішуються на районному, регіональному рівні і які взагалі неможливо або недоцільно на цей час передавати органам місцевого самоврядування. У компетенції цих органів має залишитись виконання тих повноважень, які не можуть підлягати децентралізації, зокрема щодо контролю за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції України та законам України, відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, спільнотам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності, а також координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Загалом же чи не найголовнішим завданням конституційної реформи в аспекті вдосконалення організації місцевого самоврядування має стати забезпечення оптимального балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів.

Крім того, ефективне функціонування моделі системно-структурної організації публічної влади на територіальному рівні потребує усталеного механізму партнерської взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Позиція влади, політичних партій, громадських організацій

29 октября лидер партии УДАР В. Кличко заявил на брифинге, что его партия не намерена принимать участие в Конституционной Ассамблее. Он также заявил, что большинство в Верховной Раде по итогам прошедших парламентских выборов может получить Партия регионов, сообщил корреспондент KPUNEWS.

Таким образом, В. Кличко отверг предложение Президента Украины В. Януковича: ранее В. Янукович заявил, что приглашает все оппозиционные партии принять участие в деятельности Ассамблеи (*KPUNEWS.COM* (<http://kpunews.com/ru/news/20121029/13405.html>). – 2012. – 29.10).

В. Медведчук на своей странице в «Фейсбуке» прокомментировал отдельные пункты плана совместных действий оппозиции относительно реализации конституционного права граждан на управление страной, предложенные УДАРОм В. Кличко. Речь идет о праве граждан Украины на законодательную инициативу, праве отменять на референдумах решения органов государственной власти и местного самоуправления. А также права граждан выносить вотум недоверия государственным чиновникам и отзываться депутатов всех уровней.

«Надеюсь, это проявление демократичности стало результатом реального прозрения, а не лозунгом, который никогда не будет реализован, и которых в период избирательных кампаний провозглашается великое множество», – пишет В. Медведчук.

В качестве примера конкретных действий он назвал разработанные «Украинским выбором» конкретные законопроекты в виде изменений в Конституцию Украины и Закона о всеукраинских и местных референдумах по народной инициативе, которые дадут возможность системно и широко обеспечить реализацию конституционного права граждан на власть.

«И, кстати, “Украинский выбор” также разработал Концепцию противодействия коррупции и соответствующий законопроект, который должен быть принят на всеукраинском референдуме – только в этом случае он станет реально действенным средством в борьбе с коррупцией», – добавил В. Медведчук (*From-Ua.Com* (<http://www.from-ua.com/news/3cdea63384c57.html>). – 2012. – 29.10).

**Колишній Голова Верховної Ради, член Конституційної Асамблеї
О. Мороз:**

«Я член Конституційної Асамблеї, буду боротися за її реформування. Буду добиватися ліквідації РДА (районних державних адміністрацій. – Ред.). Це мусять записати в тексті Конституції. Якщо не вдасться добитися того, у

чому я глибоко переконаний або якщо я бачитиму, що члени комісії, Асамблеї ведуть подвійну гру, я залишу роботу в комісії», – зазначив він (*Gazeta.Ua* (http://gazeta.ua/articles/politics/_tam-krim-matyukiv-zhodnogo-derzhavnogo-sekreta-nema-moroz-ne-spilkuetsya-z-kuchm/465217)). – 2012. – 5.11).

О. Коломієць, політолог:

Вибори 28 жовтня в Україні не можна визнавати легітимними, оскільки вони проводились на основі нелегітимного виборчого закону, вже не говорячи про численні фальсифікації, які відбувалися під час виборів, а надто після них, при підрахунку голосів.

Була розроблена процедура, яка зараз входить у завершальну фазу, роблячи вибори абсолютно нелегітимними. Але треба зазначити, що навіть оголошення цих виборів було також нелегітимним, тому що закон про вибори приймався нелегітимною Верховною Радою і був підписаний нелегітимним Президентом.

У цій ситуації повного конституційного колапсу вже треба стверджувати, що конституційного законодавчого органу після цих виборів вже не існує, навіть беручи до уваги, що він не збирався. Можна спрогнозувати і вимагати від трьох опозиційних сил, щоб вони за жодних обставин не приймали мандати, повністю відмовились від будь-яких спроб затягування в неконституційний новий законодавчий орган і, по-перше, вимагали позачергових парламентських виборів за новим виборчим законом під егідою міжнародних організацій. Або друге – базуючись на ст. 5 Конституції України, оголосити, що після тих подій, які відбулися, єдиним джерелом влади є український народ і перейти до скликання конституційних зборів або Конституційної Асамблеї України для вироблення нової Конституції.

На цей період треба затвердити якийсь орган, на зразок тимчасового уряду, який би перебрав на себе всі конституційні повноваження в урядуванні Україною. Все це базується на ст. 5 Конституції, адже сьогодні всі конституційні органи влади є неконституційними (*Вибір народу України* (http://vybory.osp-ua.info/vistup_intervu-idxnews-22475.html)). – 2012. – 5.11).

Изменение конституционного строя в Украине привело к ухудшению ситуации в стране. Об этом на конференции, посвященной роли парламента в разрешении конфликтов, заявил консультант проекта ПРООН О. Процик.

«Сейчас Президент Украины изменил Конституцию, наделил себя большими полномочиями и урезал права парламента. И в международном сообществе стали отмечать ухудшение демократической ситуации», – сказал О. Процик.

Он также негативно отозвался о введении смешанного партийно-мажоритарного представления кандидатов в парламент.

«Авторитарным президентам всегда легче манипулировать мажоритарными кандидатами, нежели партийными. Рассматривая изменения в выборном процессе, необходимо помнить такие вещи», – подчеркнул О. Процик (*Knews* (<http://www.knews.kg/ru/politics/23729/>). – 2012. – 2.11).

Парламент ухвалив Закон про всеукраїнський референдум. За проект авторства «регіонала» Д. Шпенова віддали голоси 265 депутатів; документ прийнятий у повторному другому читанні і в цілому

Новий закон передбачає, що на всеукраїнському референдумі можна ухвалити нову Конституцію або внесені в неї зміни. На референдум можна винести також питання зміни території України.

Ухвалений закон раніше, понад два роки тому, уже розглядався Верховною Радою і був скритикований експертами; до документа внесли понад тисячу поправок. Провладна більшість, утім, критику проігнорувала, а закон прийняла у тій же редакції, у якій він пропонувався два роки тому (*Radio «Свобода»* (<http://www.radiosvoboda.org/content/article/24763203.html>). – 2012. – 8.11).

Коментар 1

Новий закон про референдум допоможе В. Януковичу завершити узурпацію влади, заявив «бютівець» С. Сас, слова якого цитує прес-служба «Батьківщини».

Багато запитань до закону і у політологів. Як сказав Голосу Америки голова правління Центру прикладних політичних досліджень «Пента» В. Фесенко, новий закон про референдум у принципі потрібен, бо старий уже морально застарів. «Але чому такий закон ухвалили саме зараз, швидко і без обговорення, важко сказати», – розмірковує В. Фесенко.

«Я не виключаю, що у партії влади є певні політтехнологічні заготовки на найближче майбутнє. Можливо, якісь рішення хочуть провести шляхом всеукраїнського референдуму, або ж використати механізм всеукраїнського референдуму для тиску на парламент. Справді, це багатьох здивувало, чому саме зараз цей закон ухвалили. Можливо, це сталося випадково, просто черга дійшла до нього. Але можливо, що справді є якийсь сценарій, про який ми зараз не здогадуємося», – припускає В. Фесенко.

Небезпечним назвав щойно ухвалений закон політолог **О. Палій**.

«Цей закон надзвичайно небезпечний для демократії. Адже під приводом народного волевиявлення він запроваджує механізм для цинічних фальсифікацій: аби люди знищували свою країну власними руками, і при цьому зберігалася видимість демократії», – сказав О. Палій «Голосу Америки».

За словами політолога, закон про референдум потрібен владі як інструмент для внесення змін у Конституцію – причому в спосіб, не передбачений самою Конституцією. Парламент хочуть вивести з цього механізму, каже експерт.

«Влада побачила, що в неї немає 300 голосів на виборах. Вона не може зібрати конституційну більшість, щоб внести необхідні їй зміни в Основний закон. Є дуже велика ймовірність того, що одночасно з президентськими виборами – якщо вони таки відбудуться – у нас буде проведений якийсь маніпулятивний референдум», – прогнозує О. Палій.

Як додає політолог, «це чистої води маніпуляція під виглядом народовладдя. Конституцію хочуть змінити так, щоб законсервувати нинішній політичний режим, позбавити суспільство будь-якого впливу на владу. І вся опозиція, громадськість мають дуже серйозно відреагувати на цю загрозу», – сказав експерт (*Radio «Свобода»* (<http://www.radiosvoboda.org/content/article/24763203.html>). – 2012. – 8.11).

Коментар 2

Идеологи принятия новой Конституции на референдуме так и не поняли, что выпускают из бутылки джинна, который когда-то разрушит страну.

Этот законопроект появился на свет в апреле 2010 г., в июне того же года он был принят в первом чтении, а в июле – отправлен на повторное второе чтение.

Стоит отметить, что к этому закону было очень много поправок и замечаний. Так, список замечаний главного юридического управления Верховной Рады занял целых 16 страниц. Важнейшим среди них было то, что путем специфического определения предмета референдума, порядка регистрации инициативных групп, механизмов и сроков сбора подписей, проведения агитации и учета народного волеизъявления органы государственной власти и их должностные лица смогут непосредственно влиять на конечный результат референдума практически на всех этапах его проведения. То есть сам результат референдума вряд ли можно будет считать таким, который отображает реальное волеизъявление народа.

Кроме того, парламентские юристы обращали внимание на то, что законопроект разрешает выносить на референдум, проходящий в один день, разные вопросы, а само его проведение совмещать с выборами президента и парламента, что, по мнению Совета Европы и ОБСЕ, является вредным для демократии, поскольку возникает путаница с процедурами, предусмотренными сразу несколькими законами. Одним словом, законопроект Д. Шпенюва в юруправлении ВР был признан несоответствующим многим статьям нынешней Конституции и решениям Конституционного Суда. В том числе юристов насторожило и то, что из процесса выпала Верховная Рада. Что, по сути, делает народных депутатов статистами.

Некоторые чисто процедурные замечания юристов Д. Шпенюв учел. В итоге, статья о правовых последствиях референдума констатирует, что его результаты не нуждаются в утверждении или одобрении любыми органами государственной власти и являются обязательными для исполнения гражданами Украины и органами государственной власти. Таким образом, разработчик закона устранил ту проблему, с которой столкнулся Л. Кучма в 2000 г., когда его конституционный референдум «зарубили» в стенах парламента. Еще один важный момент: предметом Всеукраинского референдума в том числе может быть вопрос изменения территорий, а эта норма является очень опасной, поскольку, во-первых, открывает путь к федерализации страны, а во-вторых, дает возможность на референдуме ратифицировать внешнеполитические вопросы, например вступление Украины в Таможенный союз. Несложно догадаться, что эта норма в законе появилась совсем не для того, чтобы спрашивать граждан, хотят ли они в НАТО или Евросоюз, а затем, чтобы путем референдума в нужный момент мобилизовать электорат юго-востока.

Нужный момент – это президентские выборы-2015. От того, как к тому времени сложится политическая конъюнктура для нынешнего Президента, будут выбираться сценарии и вопросы референдума. Первый: Конституционная Ассамблея Л. Кравчука, М. Ставнийчук и прочей научной и околонуканой общественности примерно к лету 2014 г. подготовит новый текст Конституции, дальше – полгода активной рекламной кампании, на выходе – президентские выборы, совмещенные с референдумом по новой Конституции (*Bin.Ua* (<http://bin.ua/news/politics/political/135005-dlya-novoj-konstitucii-gotovyat-zapasnoj.html>). – 2012. – 7.11).

Коментар 3

Основной претензией к тексту документа остается широкая трактовка народовластия в рамках референдума. Если закон вступит в силу, украинцы получат действительное право высказываться по вопросам Конституции; территории; принятия, отмены и переписывания законов; в целом – по любому вопросу, не запрещенному законодательством (в частности, Основной закон не позволяет проводить референдумы по поводу амнистии или формирования бюджета). При этом инициаторами референдумов могут быть парламентарии и, как и следовало ожидать, народ, получившие одобряюще-запускающий президентский указ. Однако если судить по широте полномочий то народные возможности как раз и выглядят самыми привлекательными.

Еще в 2010 г. главное беспокойство оппозиционеров по поводу инициативы Д. Шпенова объяснялось опасениями из-за сокращения законодательной роли парламента. Статья 15 проголосованного акта предполагает, что на референдуме по народной инициативе могут рассматриваться поправки к Конституции (вплоть до новой редакции) и практически любые законы. При этом ст. 95 практически отказывает в участии в этом празднике демократии Верховной Раде. «Результаты народного волеизъявления на Всеукраинском референдуме по народной инициативе являются окончательными и не требуют утверждения или одобрения какими-либо органами государственной власти», – гласит п. 1. И как логичное развитие идеи выглядит продолжение текста статьи, которое подтверждает: любые изменения такого рода вступают в силу автоматически с момента оглашения результатов референдума.

Именно эта особенность законопроекта привела к тому, что в 2010 г. оппозиция ждала отмены политреформы-2004 – всенародным волеизъявлением по новым правилам. Как известно, тогда правящий лагерь обошелся более простым сценарием с Конституционным Судом в главной роли. Однако само возвращение к специфической идее показывает, что закон может найти новые варианты для применения.

И все же стоит учитывать, что безоговорочно вносить в текст Конституции поправки такая версия законодательства о плебисците не позволяет. Как и ранее, зонами особого внимания остаются при раздела Основного закона: первый с общими положениями, третий – с общими правилами выборов (совсем общими, непременно именно всенародных выборов президента подчеркивается в тематическом V разделе), XIII – регулирующий изменение КУ. Инициировать правку этих частей Конституции может только парламент – вернее, его конституционное большинство, запускать на референдум – оно же. Причем надо заметить, что сегодня одобрения народа требуют изменения именно этих разделов, а значит, закон в теории может вступить в некоторое противоречие с неприкосновенным разделом XIII...

Но даже с такими оговорками широта народных полномочий беспокоит юристов. «Статья 20 проекта определяет исчерпывающий перечень вопросов, вынесение которых на Всеукраинский референдум не допускается. При этом в нем не учтены положения Конституции, которые тем или иным способом не допускают вынесения на Всеукраинский референдум вопросов о: досрочном прекращении полномочий Президента, парламента, Кабинета Министров; продления срока полномочий главы государства, парламента, назначения выборов или переноса даты их проведения; кадровых вопросов», – говорится в замечаниях Главного юридического управления ВРУ. Хотя нужно учитывать, что воспользоваться своими широкими правами украинцам не так уж и просто. Но и у этих механизмов есть интересные особенности.

Для того чтобы предложить вопрос к рассмотрению, инициативная группа и создавшее ее собрание (не менее 2 тыс. человек), включая и сторонников какой-либо партии, должны в течение 40 дней собрать подписи 3 млн согласных. Причем урожай подписей должен быть снят не менее чем в 2/3 от общего числа областей и не менее чем по 100 тыс. автографов в каждой. В случае выполнения этих условий, ЦИК должна запустить 50-дневную кампанию, агитационную в том числе. Причем полностью

агитационную – так СМИ смогут либо официально и за плату размещать агитационные материалы, либо держать свое мнение при себе, если оно похоже на намерение «агитировать за или против вопроса референдума, распространять информацию, направленную на побуждение граждан голосовать за или против вопроса референдума», под угрозой потери лицензии или изъятия тиражей.

Не менее примечательно закон хочет решить больной для почти минувшей парламентской кампании вопрос формирования комиссий. Наиболее удачным для политических партий вариантом было бы совмещение референдума с какими-либо выборами – тогда подсчетом и этих бюллетеней (по одному на каждый вопрос) занимались бы «обычные» ОИК и УИК. В противном случае Центризбиркому предстояло бы созвать специальные «референдумные» комиссии. Причем эти 15 человек для окружных комиссий и 11 – для каждой участковой должны делегировать местные власти: советы (в случае округов – областные), если нет советов – сельские/поселковые и прочие главы. А уж если органы самоуправления свою задачу не выполнили – тогда кандидатов предлагают подконтрольные вертикали местные администрации. Кроме того, «изымать» членов комиссий можно до последнего, а за день до или в день голосования на подмену снова-таки выходят ставленники администраций. К тому же если в нормальном режиме для работы комиссии нужен кворум «не менее половины», то в день голосования и при подсчете голосов комиссия полномочна, сколько бы членов на заседании не присутствовало. Да и чей-либо отказ подписывать протокол на его судьбе не скажется. При этом следует помнить, что возможности для контроля над происходящим уменьшают еще и проблемы наблюдателей – они могут быть либо от той самой инициативной группы, которая запустила референдум, либо уже сразу международными.

Для того чтобы в подобных условиях вопрос, вынесенный на референдум, считался одобренным, ему нужно собрать более половины голосов участников (без явных ограничений по уровню явки). И единственный вариант, когда итоги волеизъявления «заворачиваются», – это недобор нужного числа «за». Судя по всему, иным путем признать референдум несостоявшимся затруднительно: ведь, независимо от того, на скольких участках результаты голосования могут быть признаны недействительными, на уровне округа решение должно быть принято в обязательном порядке.

Подобные законодательные новшества и в самом деле могут превратить народные референдумы в очень удобное орудие непосредственного действия – особенно в умелых руках. Примечательно, что сегодня законодателей взволновали именно всеукраинский вариант прямого волеизъявления. Не менее, а может даже более нужные местные референдумы остались за кадром. И если принятый 6 ноября закон начнет действовать – политические реалии могут пообещать много сюрпризов. Пусть сейчас идея о выборах президента Украины со всеми его полномочиями прямо в парламенте выглядит совсем уж экзотикой, кто знает, не удастся ли реализовать что-либо такой степени яркости, если инициативной части народа вдруг очень захочется, а Президент и КСУ окажутся не против... *(Подробности (<http://podrobnosti.ua/analytics/2012/11/08/869179.html>). – 2012. – 8.11).*

Коментар 4

Закон про Всеукраїнський референдум урегулює ті питання, які підпадають під регулювання виключно Конституції України. Про це у коментарі УНН колишній міністр юстиції М. Оніщук.

«Основне питання, яке є предметом аналізу і відповідно стурбованості – межі регулювання референдних відносин цим законом. Законом, як видається, не взято до уваги правову позицію рішення Конституційного Суду стосовно того, що народ України як суверен може вносити зміни до Конституції, ухвалювати нову конституцію, проте порядок і положення про проведення відповідних референдумів мають бути визначені безпосередньо Конституцією. Верховна Рада врегулювала ці відносини актом, юридична

сила якого не дорівнює Конституції, адже йдеться про ординарний, тобто звичайний закон», – наголосив юрист.

М. Оніщук зазначив, що влада не взяла до уваги «відповідну правову позицію КСУ, рішення якого, як відомо, є обов'язковими для усіх органів державної влади, включаючи і парламент».

За словами експерта, саме Конституційний Суд за умови, що до нього буде відповідне звернення, має дати аналіз на предмет конституційності цього закону з огляду на раніше висловлену ним позицію.

«Що стосується інших питань, які регулюються цим документом, зокрема щодо предмету референдуму, включаючи порядок його проведення, ролі Центральної виборчої комісії, права Президента та ВР висвітлювати позицію щодо референдуму, то це положення, які також є неоднозначними, ймовірно стануть предметом широкої і юридичної, а можливо і політичної дискусії, тобто вони носять контраверсійний характер», – сказав він.

М. Оніщук зазначив, що у випадку набрання цим законом чинності він породжує ряд істотних розбіжностей у визначенні меж конституційного та законодавчого регулювання, з однієї сторони, а з іншої – досить дискусивно регулює цілу низку важливих положень стосовно порядку проведення референдуму та участі у цьому процесі тих чи інших суб'єктів.

Юрист наголосив, що опозиційні депутати швидше всього будуть звертатися до КСУ щодо цього закону.

«Швидше за все це будуть депутати, які представляють опозиційні фракції чи у складі чинного парламенту чи у складі вже нового парламенту», – зазначив він.

За його словами, за два роки до президентських виборів у КСУ буде достатньо часу розглянути, чи цей закон є конституційним.

«У нас був приклад, коли КСУ розглянув депутатське звернення за два дні... коли вирішувалося питання щодо конституційності Регламенту ВР, щодо процедури обрання спікера», – зазначив М. Оніщук (*УНН (<http://www.unn.com.ua/ua/exclusive/1020692-m.onischuk:-prezident-pidpishe-zakon-pro-referendum,-ale-ksu-matime-do-dokumentu-zapitannya/>). – 2012. – 9.11*).

Коментар 5

А. Пишний, заступник голови Ради громадського руху «Фронт змін»:

Влада ухвалила закон про референдум, який передбачає можливість ухвалення Конституції та внесення до неї змін на референдумі.

Головні зауваження до цього рішення.

По-перше, чому Рада прийняла надзвичайно важливе рішення в останні свої дні, коли, програвши опозиції на пропорційних виборах, вона чітко показала, що не має підтримки суспільства для будь-яких доленосних рішень?

По-друге, ст. 154–158 Конституції України вичерпно визначають, як можна міняти Конституцію. Усе інше – узурпація.

По-третє, для організації референдуму влада створила вертикаль цілком підконтрольних собі «комісій». Щоб була така сама демократія, як на окрузі в Засухи?

По-четверте, закон про референдум має виключити можливість винесення на нього питань, що порушують незалежність країни. Адже країна – це зв'язок «і мертвих, і живих, і ненароджених», і ставити його під загрозу популізму не можна.

По-п'яте, із закону слід виключити можливість голосування на референдумі за відокремлення від України частин території, у результаті так званого ратифікаційного референдуму.

По-шосте, у законі слід чітко передбачити, що агітаційна кампанія навколо референдуму не може тривати менше ніж півроку-рік. Приміром, у Великій Британії за два роки пройде референдум про незалежність Шотландії. Агітаційна кампанія триватиме

рік. І це щодо такого однозначного питання, як незалежність. Інакше це маніпуляція і паразитування на необізнаності громадян.

По-сьоме, щойно ухваленим законом про референдум передбачено, що висвітлення позиції Президента і Верховної Ради щодо питань референдуму не вважатимуться агітацією, а ЗМІ можуть висловлювати позицію «за» або «проти» питань референдуму тільки за гроші.

По суті, влада створила навмисні складнощі для контрагітації, щоб за умов заблокованої суспільної дискусії проштовхувати бажані для себе рішення.

По-восьме, украй необхідно обмежити розмір питання для референдуму вісьмома-десятьма словами, щоб усе було гранично ясно. Як показує практика референдумів, якщо мати можливість поставити запитання так, як хочеться, то можна гарантовано отримати потрібну відповідь. Тому дуже важливо обмежити фантазію тих, хто складає запитання.

Не можна виносити на референдум цілі законопроекти, бо в країні може декілька відсотків населення здатні їх зрозуміти. Інакше це буде не менш цинічно, ніж вимагати в неможливі знання теореми Ферма.

По-дев'яте, украй важливо обмежити кількість питань для референдуму одним, максимум двома. Нині влада дозволила виносити необмежену кількість питань одразу, навіть кілька розлогих законопроектів одразу.

По-десяте, варто заборонити проводити референдум разом із виборами, аби ніяка партія чи політик не мали можливостей мобілізувати своїх виборців провокуючими питаннями.

І насамкінець варто передбачити у законі негативні наслідки референдуму. Якщо питання виносить і проштовхує якась партія, але програє на референдумі, вона має компенсувати витрати на його проведення.

А якщо Президент або Верховна Рада, які ініціюють референдум і підтримують винесене на нього питання, отримують на референдумі негативний результат, вони мусять подати у відставку.

Приміром, у Франції в 1969 р. тодішній президент де Голль програв референдум: 52 % проти 48 % і подав у відставку. Адже демократія – це влада більшості плюс відповідальність *(Українська правда* <http://www.pravda.com.ua/columns/2012/11/9/6977178/>). – 2012. – 9.11).

Опозиційні депутати мають намір звернутися до Конституційного Суду щодо негайного скасування закону про проведення Всеукраїнського референдуму. Про це заявив депутат від БЮТ А. Шевченко.

«Намагаються закласти можливість, коли Президент напряму, без парламенту, буде виносити на референдум нову Конституцію. У тому числі і зміну порядку обрання наступного Президента», – зазначив А. Шевченко.

«Наша позиція чітка: ми вимагаємо скасування постанови про затвердження цього закону, якщо цього не відбудеться, будемо звертатися до Конституційного Суду щодо порушення конституції», – підсумував він *(Zaxid.Net* http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?opozitsiya_zvernetsya_do_ksu_cherez_zakon_pro_referendum&objectId=1270069). – 2012. – 7.11).

Коментар 1

Фракції в Верховній Раді «БЮТ – Батьківщина» и блока «Наша Україна – Народна самооборона» вважають, що прийняття парламентом закону об урегулюванні проведення всеукраїнських референдумів пов'язано з бажанням

властей внести изменения в Конституцию, согласно которым Президент будет избираться в парламенте. Об этом, оглашая заявление двух фракций на пленарном заседании ВР, сказал заместитель Председателя парламента Н. Томенко.

Он отметил, что, согласно принятому закону, результаты референдума не подлежат обсуждению, а вступают в силу сразу после объявления его результатов Центральной избирательной комиссией.

В связи с этим, по его мнению, Конституционная Ассамблея вскоре подготовит новый проект Конституции, который будет вынесен на Всеукраинский референдум.

«Судя по тому, как у нас прошли выборы ВР, когда массово покупались голоса, на референдуме власть тоже добьется необходимого результата, и будет принята Конституция, по которой Президента будет выбирать не народ, а парламент, а мы без обсуждения так это и примем», – сказал он.

В связи с этим Н. Томенко призвал депутатов задуматься над тем, что данным решением фактически они лишили парламент независимости и приблизили страну к установлению личной диктатуры Президента В. Януковича.

Н. Томенко подчеркнул, что данный закон был принят без обсуждения, и фракции НУ–НС и «БЮТ – Батьківщина» намерены зарегистрировать в ВР постановление об отмене принятия этого закона (*Обком (<http://obkom.net.ua/news/2012-11-06/1640.shtml>). – 2012. – 8.11*).

Коментар 2

В партии УДАР заявили, что закон о референдуме должен быть в списке документов, отмены которых должна добиваться оппозиция в следующем парламенте.

«Очевидно, что Украине необходимо принять закон о Всеукраинском референдуме, потому что именно референдум является возможностью для народа, как источника власти, влиять на принятие важных для страны решений – как на государственном, так и на региональном уровне. Но этот закон о референдуме, принятый нынешним парламентом, является таким же непрофессиональным и несовершенным, как и закон о выборах», – говорится в заявлении партии.

По мнению авторов документа, «фактически этот закон – некий дубль два нынешнего закона о выборах». «Название правильное, а внутри – плохо выписаны, непрофессионально представлены нормы. Есть много предостережений относительно того, как формируются инициативные группы, как устанавливаются затем результаты референдума, как избежать административного ресурса», – считают в партии.

В УДАРе не исключают, что закон о референдуме принят с одной целью – попытаться через сфальсифицированный референдум протолкнуть нужные власти изменения в Конституцию Украины, в частности изменения формы правления в государстве, внешнего вектора страны, языка.

Также в партии уверены, что нынешняя Верховная Рада «доживает последние дни и не имеет морального права продавливать важные для общества законы, тем более если их разрабатывали без надлежащего профессионального уровня и экспертной поддержки специалистов» (*Ліга.Новості (http://news.liga.net/news/politics/763307-udar_uzhe_khochet_otmenit_zakon_o_referendume.htm). – 2012. – 7.11*).

Коментар 3

Всеукраинский референдум будет манипулятивным явлением. Об этом заявил народный депутат, член фракции НУ – НС Ю. Ключковский, комментируя принятый Верховной Радой 6 ноября закон о Всеукраинском референдуме. Он отмечает, что подтверждением этого является, в частности, очень широкий предмет референдума, предусмотренный законом.

«Так, например, на референдуме по народной инициативе, то есть по требованию 3 млн граждан Украины, может быть принята Конституция Украины, внесены изменения в нее или принята ее новая редакция. При этом возникает вопрос, каким образом будет разрабатываться этот текст, кто будет ответствен за его разработку, за соблюдение тех требований, которые сегодня предусматривает Конституция относительно изменений к ней, например, запрещения сужения прав и свобод», – отметил он.

По новому закону о референдуме, отмечает депутат, «тексты выносятся на референдум, если не должны отменять или ограничивать содержание или быть направленными на ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Украины».

«Однако проверка (целесообразности проведения референдума) возлагается на двух субъектов – на ЦИК и на Президента Украины, у которого появляется полная дискреция – объявлять референдум или нет. Таким образом, те референдумы, которые ему будут нравиться, он будет объявлять, в проведении других – будет отказывать по мотивам несоответствия Конституции. Однако никаких возможностей обжаловать такое решение просто не существует», – заявляет депутат.

Кроме этого, обжаловать любые вопросы, связанные с проведением Всеукраинского референдума, как отметил Ю. Ключковский, имеют право только субъекты процесса – комиссия референдума, инициативная группа, которая состоит из 500 граждан, и официальные наблюдатели от предыдущей.

«Тот, кто выступает против референдума, абсолютно лишен права принимать юридическое участие в процессе референдума. Хотя избиратель еще может обжаловать, однако если нарушено его личное право», – заметил депутат.

«Очень важно, что не предусматривается возможность внесения каких-либо изменений в акты, принятые на референдуме. Только референдумом можно изменить закон, принятый на референдуме. А это абсолютно не соответствует европейским подходам, где такой закон не может быть изменен в течение определенного времени, например пяти лет. А после этого он становится обычным законом и подлежит изменениям», – заявил Ю. Ключковский.

В то же время депутат подтвердил, что закон дает возможность изменить политический строй в Украине (*Завтра* (<http://www.zavtra.com.ua/news/1/274273/>). – 2012. – 9.11).

Закон о Всеукраинском референдуме не принимался под Конституцию, но некоторые нормы Основного закона могут быть поданы на всенародное обсуждение. Об этом заявил глава фракции Партии регионов А. Ефремов.

«Я не думаю, что этот закон принимался под Конституцию, и в целом Конституцию на референдуме принимать невозможно. Отдельные положения – можно. Можно посоветоваться с народом, а в целом – как вы себе это представляете?» – спросил он.

При этом А. Ефремов вспомнил, что за более чем 20 лет независимости ни один всенародный референдум не был проведен.

«Все боялись, что это может отразиться на главе государства, поскольку там есть одна такая норма. В данном случае Президент В. Янукович поддерживает принятие этого документа», – отметил он, добавив, что данный документ был принят во втором чтении по тексту первого чтения. «Его приняли в формате первого чтения. Этот документ ко второму чтению не

был рассмотрен комитетом, поскольку многие депутаты занимались перед выборами своими вопросами», – подытожил А. Ефремов (*Комментарии: (http://politics.comments.ua/ 2012/11/06/370040/zakon-referendume.html). – 2012. – 6.11).*

Председатель Верховной Рады Автономной Республики Крым, первый заместитель председателя КРО Партии регионов В. Константинов в эксклюзивном интервью «Крымской правде» рассказал о том, какие задачи придётся решать правящей партии и крымскому парламенту в ближайшем будущем.

«Мы подготовили три проекта изменений и дополнений к законам Украины. В этом деле важны не только результаты, но и сама процедура. Когда мы начинали, было много скептических замечаний, мало кто верил, что наш центр заработает. Но мы справились и сегодня уже имеем успешный двухгодичный опыт работы. Практически на каждой сессии мы рассматриваем предложения Центра законодательных инициатив и направляем их в Киев. Сегодня я с уверенностью могу сказать, что именно к этой части расширения полномочий – приданию Верховной Раде Крыма права законодательной инициативы – мы уже готовы. У нас есть орган, есть структура, есть специалисты.

Сегодня на примере других стран, где есть автономии, мы можем увидеть, что даёт право законодательной инициативы: как правило, такие автономии гораздо более развиты по сравнению с другими регионами. Объясняется этот эффект просто: более короткий путь от проблемы к закону, её решающему.

В масштабах большой страны этот путь обычно длинный и сложный. Часто очень нужные и правильные законы, проходя через множество инстанций, либо изменяются до неузнаваемости, либо вообще теряются. В случае с автономией право законодательной инициативы позволит быстро и эффективно вводить те же льготы для малого бизнеса, упрощение тех или иных бюрократических процедур и т. д.

Мы надеемся, что именно в этой каденции Крым получит право законодательной инициативы. Более того, это стало возможным именно сейчас, когда и регионы, и центр имеют одну политическую окраску, а в украинском парламенте будут заседать девять крымчан-«регионалов». Именно сейчас и нужно заниматься восстановлением и расширением полномочий автономии (*Крымская правда (http://www.kp.crimea.ua/newspapers/2012 /11/03/vladimir-konstantinov-ehkzamen-vyderzhali). – 2012. – 4.11).*

Конституция Республики Крым, принятая в мае 1992 г., никогда не отменялась Верховной Радой автономии. При прекращении своим

решением действия этого документа украинский парламент опирался на законодательство советских времен.

Об этом говорится в ответе председателя постоянной Комиссии Верховной Рады Крыма по нормотворческой деятельности, организации работы парламента и связям с общественностью К. Бахарев на письмо координатора Народного фронта «Севастополь – Крым – Россия» В. Подъячего.

«Решение об отмене Конституции Республики Крым 6 мая 1992 г. Верховной Радой Крыма не принималось», – сообщает К. Бахарев адресату.

В то же время автор ответа сообщает, что до июня 1996 г. на территории Украины действовала Конституция Украинской ССР 1978 г. В соответствии с п. 31 ч. 3 ст. 97 Основного закона, к исключительным полномочиям Верховной Рады Украины было отнесено и право приостанавливать и отменять действие правовых актов Верховной Рады Крыма. На эту норму и опирался украинский парламент в 1995 г. при отмене Конституции Республики Крым.

К. Бахарев также утверждает, что отмена крымской Конституции не была отнесена к полномочиям парламента автономии, который ее принял.

Однако В. Подъячий настаивает, что это не так.

«В ч. 1 ст. 104 Конституции 1992 г. чётко прописано, что “законодательная власть в Республике Крым принадлежит Верховной Раде Крыма”, а в ст. 111, что “Верховной Раде рассматривает и решает все вопросы, за исключением тех, по которым решения могут быть приняты только общекрымским референдумом, судебной и государственной исполнительной властью” и “к полномочиям, составляющим исключительную компетенцию Верховной Рады, относятся принятие Конституции, конституционных и иных законов Республики, внесение в них изменений и дополнений”. Поэтому крымскую Конституцию 1992 г. должен был отменять отдельным законом только республиканский парламента», – утверждает координатор «Народного фронта».

В связи с этим он уверен, что действующая Конституция АРК 1998 г. нелегитимна.

«Теперь имеется документальное подтверждение того, что процедура отмены Конституции Республики Крым от 6 мая 1992 г. до сих пор не соблюдена. Для любого юриста очевидно, что неправомерные действия не могут породить правовых последствий. Поэтому в настоящий момент в автономии легитимной может считаться только одна Конституция – от 6 мая 1992 г., и до её отмены “вторая” Конституция в редакции 1998 г. – незаконна», – заявил В. Подъячий «Новому региону» (*Новый регион – Крым* (<http://www.nr2.ru/crimea/411766.html>). – 2012. – 9.11).

Експертна думка

А. Колодій, начальник кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Методологічні проблеми оновлення Конституції України

У шеститомній «Юридичній енциклопедії» зазначено, що «методологія юридичної науки – система підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання при вивченні державно-правових явищ»[1].

Є загальновідомим, що основу методології юридичної науки становлять:

– філософсько-світоглядні підходи (матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, феноменологічний, герменевтичний, синергетичний, антропологічний, комунікативний підходи, тощо);

– загальнонаукові методи, тобто методи, що використовуються у всіх науках [структурний, функціональний, системний, історичний, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні методи (аналіз і синтез, індукція і дедукція, визначення понять та їх класифікація і т.д.)];

– спеціально-наукові методи, тобто такі, які використовуються у правознавстві, але були відпрацьованими іншими суспільствознавчими науками. Це, наприклад, статистичний, конкретно-соціологічний, психологічний, кібернетичний, модельний, експериментальний та інші методи;

– власнеюридичні методи це такі, які виникли і реалізуються у межах виключно юриспруденції. До них можна віднести формально-юридичний, порівняльно-правовий та деякі інші методи [2].

Переконаний, що для оновлення Конституції України необхідно використовувати усі вищезазначені підходи, методи та способи. Методологія оновлення Конституції України має бути множинною, плюралістичною.

Філософсько-світоглядні підходи мають визначити саму стратегію оновлення Конституції України, їх загальну спрямованість. Насамперед ця група підходів, методів та способів вимагає розроблення науково-обґрунтованої Концепції внесення змін до Конституції України та підготовки на її основі законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України. Концепція внесення змін до Конституції України має бути оприлюдненою та широкообговореною. Вона повинна наочно відображати та демонструвати ті зміни, які планується внести до Конституції України.

Філософсько-світоглядні підходи також зумовлюють те, що пріоритетними мають визнаватися зміни, спрямовані на удосконалення конституційного ладу, громадянського суспільства, конституційно-правового статусу людини і громадянина, місцевого самоврядування, а не державних органів, хоча зміни, що будуть стосуватися статусу та діяльності державних органів, також є надзвичайно важливими.

Використання загальнонаукових, спеціально-наукових, власнеюридичних методів зумовлює положення, за якого:

1. У новій Конституції України у порівнянні із чинною, доцільно змінити назву Розділу I «Загальні засади», назвавши його «Загальні засади конституційного ладу», оскільки назва «Загальні засади» є не довершеною, адже у кожного виникає закономірне запитання: загальні засади чого? Аналіз змісту згаданого розділу доводить, що в ньому йтиметься саме про конституційний лад, не зважаючи на те, що цей термін застосовується лише у ч. 3 ст. 5 Конституції України (із 20 статей цього розділу).

2. Розділ I Конституції України, використовуючи системний та структурно-функціональний методи, враховуючи його значущість, а також виходячи із правил законодавчої техніки та для забезпечення зручності використання і розуміння, доцільно структурувати на окремі глави, які б могли називатися «Основи політичної системи», «Основи економічної системи», «Основи духовної системи», «Основи соціальної системи», «Основи правової системи», «Основи міжнародних відносин» тощо.

3. У главі «Основи політичної системи» мають бути статті присвячені: 1) громадянському суспільству та правовій, демократичній, соціальній державі в Україні; 2) народу України; 3) якісним і формальним ознакам Української держави (демократичності, соціальності, правовому спрямуванню, формі правління, територіального устрою, державного та правового режиму); 4) принципу розподілу влад; 5) місцевому самоврядуванню; 6) політичним партіям; 7) засобам масової інформації; 8) державним символам; 9) зовнішньополітичній діяльності тощо.

4. У главі «Основи економічної системи» мають закріплюватися конституційні положення про: 1) форми власності; 2) суб'єкти власності; 3) способи її набуття; 4) землю – основу національного багатства; 5) зовнішньоекономічну діяльність; 6) бюджетну систему України; 7) Державний бюджет України; 8) грошову одиницю України тощо.

5. У главі «Основи духовної системи» мають закріплюватися статті та їх частини про: 1) освіту; 2) мови; 3) навчальні заклади; 4) розвиток духовності; 5) релігію та релігійні організації; 6) збереження пам'яток історії та культури; 7) багатоманітність ідеологій; 8) відсутність цензури і т. д.

6. У главі «Основи соціальної системи» є сенс закріпити статті, що присвячені: 1) визнанню людини найвищою соціальною цінністю; 2) соціальному захисту осіб похилого віку; 3) соціальній підтримці молоді; 4) соціальному забезпеченню материнства та дитинства.

7. У главі «Основи правової системи» доцільно зосередити статті та їх частини про: 1) верховенство права у правовій системі; 2) верховенство Конституції України у системі нормативно-правових актів; 3) пряму дію норм Конституції України; 4) пріоритетність норм міжнародних договорів перед національним законодавством, особливо у гуманітарній сфері; 5) принцип «дозволено усе, що прямо не заборонено законом» та його антипод; 6) принцип законності і т. д.

8. У главі «Основи міжнаціональних відносин» є сенс викласти статті, які б регламентували статус: 1) української нації; 2) національних меншин; 3) корінних народів; 4) інших соціальних прошарків, що формуються за національною ознакою; 5) ставлення держави до них тощо.

Викладення у Розділі I майбутньої Конституції України глав, статей, їх частин, які стосуються і суспільства, і держави, беззаперечно, буде сприяти їх формуванню як громадянського та правової.

Антропологічний підхід, сутність якого у «людському вимірі» правових явищ переконує, що надзвичайно важливого значення для реформування громадянського суспільства набуває Розділ II, або йому аналогічний, Конституції України. Він має називатися «Основи конституційно-правового (або загального) статусу людини і громадянина в Україні», а не «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» (чинна Конституція України), оскільки у ньому йдеться не тільки про права, свободи та обов'язки людини і громадянина, а й про інші елементи конституційно-правового статусу людини і громадянина. Цей розділ також доцільно систематизувати та структурувати, використовуючи системний та структурно-функціональний методи, виклавши його у вигляді взаємопов'язаних частин (глав), а саме:

1. У першій главі викласти принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина: а) свободи; б) невідчужуваності; в) непорушності; г) невичерпності; д) гарантованості; е) неможливості скасувати; є) взаємності (взаємообумовленості, взаємозалежності) прав, свобод та обов'язків; ж) рівності; з) заборони дискримінації; и) взаємної відповідальності держави та особи і т. д.

2. У другій главі є сенс конституційно регламентувати такий елемент конституційно-правового статусу особи, як громадянство, а також основи конституційно-правових статусів інших категорій осіб, а саме: а) поняття громадянства; б) принципи громадянства (перенісши принцип єдиного громадянства до цього розділу); в) загальні підстави належності, набуття та припинення громадянства; г) основи конституційно-правового статусу іноземців; д) основи конституційно-правового статусу осіб без громадянства; е) основи конституційно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; є) основи конституційно-правового статусу осіб, що набули притулку.

3. У наступних главах мають викладатися: а) особисті; б) політичні; в) економічні; г) соціальні; д) духовні права та свободи людини і громадянина.

4. У заключних главах цього розділу нової Конституції України, на мою думку, мають викладатися обов'язки людини і громадянина, згруповані на: а) особисті; політичні; економічні; соціальні і духовні; б) гарантії реалізації прав, свобод та обов'язків, систематизовані на загальні і юридичні.

Реформування вимагає Розділ III «Вибори. Референдум» чинної Конституції України, який має називатися «народне волевиявлення» і у якому не повинно бути формулювань на зразок існуючих у ст. 69, де йдеться про те, що «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум

та інші форми безпосередньої демократії». Адже виникає запитання, які інші форми безпосередньої демократії мають на увазі. Тобто, модифікуючи цей чи аналогічний йому розділ, ми повинні:

1. Передбачити та регламентувати усі форми безпосереднього народовладдя: вибори, референдуми, збори, мітинги, походи, демонстрації, страйки, рухи опору та непокори.

2. Спростити процедуру призначення Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

3. Передбачити можливість проведення всенародних опитування та ті юридичні наслідки, які вони будуть викликати.

4. Запровадити інститути народної законодавчої та адміністративної ініціативи.

Реформуючи Розділ IV «Верховна Рада України», нам необхідно:

1. Вилучити із нього ст. 95, яка присвячена бюджетній системі, ст. 96 та 97 – регламентують Державний бюджет України, ст. 98 – передбачає статус Рахункової палати, ст. 99 – стосується грошової одиниці, ст. 100 – встановлює основи статусу Ради Національного банку України, ст. 101 – регламентує основи статусу уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

2. Прямо передбачити конституційні основи для прийняття Законів України «Про Верховну Раду України» особливо з огляду на ч. 2 ст. 19 та п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України, «Про тимчасові спеціальні, слідчі та спеціальну тимчасову слідчу комісію», «Про парламентську більшість», «Про парламентську опозицію», «Про депутатські фракції та групи», «Про нормативно-правові акти в Україні», «Про закони та законодавчу діяльність», «Про всеукраїнський референдум», «Про місцеві референдуми», «Про народну законодавчу ініціативу».

3. Зменшити конституційний склад Верховної Ради України до 300 народних депутатів України, оскільки стабільно зменшується кількість виборців в Україні.

4. Позбавити народних депутатів України абсолютної депутатської недоторканності.

5. Утворити двопалатну структуру парламенту задля забезпечення представництва у Верховній Раді України адміністративно-територіальних одиниць.

Реформуючи Розділ V «Президент України», нам необхідно насамперед:

1. Більш детально викласти процедуру контрасигнування актів Президента України, передбачену ч. 4 ст. 106 Конституції України, оскільки в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» вона має зовсім інший зміст, ніж у Конституції.

2. Звернути увагу на недоцільність викладення у цьому розділі ст. 107 Конституції України, яка передбачає статус Ради національної безпеки і оборони України і до того ж викладена вкрай невдало.

3. Зробити реальною процедуру усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та поширити цю процедуру стосовно інших вищих посадових осіб держави.

4. Позбавити Президента України абсолютної недоторканності, враховуючи сучасні досягнення теорії конституціоналізму.

Реформуючи Розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», нам необхідно насамперед:

1. Передбачити конституційне положення, за якого усі органи виконавчої влади, керівники їх структурних підрозділів мали б утворюватися, підпорядковуватися, реорганізовуватися, припиняти повноваження, звільнятися за ініціативи Кабінету Міністрів України.

2. Є неприпустимим положення, передбачене ч. 4 ст. 118 Конституції України, за якого «голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України», оскільки місцеві державні адміністрації є складовими частинами системи державної виконавчої влади і мають призначатися вищим органом цієї системи.

Реформуючи Розділ VII «Прокуратура», нам необхідно насамперед:

1. Урахувати положення нового Кримінально-процесуального кодексу України.

2. Прийняти новий Закон України «Про прокуратуру України». Загалом цікавими є пропозиції про віднесення прокуратури до судової влади [3].

Реформуючи Розділ VIII «Правосуддя», нам необхідно насамперед:

1. Внести зміни до розд. 8 «Правосуддя» Конституції України у напрямі більш систематичного врегулювання та охорони суспільних відносин у зазначеній сфері та його редагування відповідно до назви «Судова влада». У будь-якому іншому випадку не зрозуміло стає сутність ст. 131 Конституції України, присвяченої Вищій раді юстиції, яка не здійснює правосуддя [4].

2. Започаткувати в Конституції України суди у справах неповнолітніх (ювенальні) та інші спеціалізовані суди (соціальні, трудові).

Реформуючи Розділ XI «Місьцеве самоврядування», нам необхідно насамперед:

1. Більш чітко визначити статус районних і обласних рад, оскільки населення району та області громадами не визнаються, а відтак правом на самоврядування не володіють, вказані представницькі органи, таким чином, утворюють так званий вторинний (похідний) рівень самоврядування, який умовно можна назвати регіональним.

2. У Конституції України передбачити забезпечення належного рівня ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової основ) та чітко визначити територіальну основу місцевого самоврядування.

3. У Конституцію України включити статті про виключне керування місцевим самоврядуванням комунальною власністю, а також про недоторканність і повноцінність формування місцевого бюджету.

4. Внести зміни у ст. 133 Конституції України, закріпивши базову територіальну одиницю – громаду, яка буде включати як територію населеного пункту, так і визначені землі навколо нього.

5. Передбачити в Конституції України можливості створення районними та обласними радами власних виконавчих органів. До того ж важливою для реформи системи місцевої публічної влади є ліквідація районної державної адміністрації.

Реформуючи Розділ XII «Конституційний Суд України», нам необхідно насамперед:

1. На конституційному рівні утвердити і забезпечити право індивідуальних суб'єктів, юридичних осіб на безпосереднє звернення за захистом своїх конституційних прав у Конституційний Суд України, тобто запровадження інституту конституційної скарги як досить ефективного засобу захисту прав людини, що застосовується конституційною юстицією багатьох сучасних держав (Австрія, Албанія, Андора, Угорщина, Грузія, Іспанія, Корея, Мальта, Росія, ФРН, Чехія, Швейцарія), у деяких країнах (Австрії, ФРН) – за умови використання інших способів правового захисту, тобто субсидіарно.

Беззаперечно, що оновлення Конституції України можливе і на підставі інших методологічних підходів, але їх арсенал має бути достатнім і придатним для удосконалення її форми, змісту та сутності. Необхідно пам'ятати, що про правильність методології оновлення Конституції України буде говорити лише практика впровадження її у суспільне життя (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 1.11).*

Список використаної літератури

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шешученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3 : К–М. – 2001. – С. 618–619.

2. Загальна теорія держави і права [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – С. 25–34.

3. Кудрявцев В. В. Проблеми і перспективи реформування органів прокуратури // Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи : матеріали наук-практ. конф. 14 травня 2010 р. / ред. колегія : В. В. Сташис (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред) та ін. – Х. : Одісей, 2010. – С. 171–176.

4. Тацій В. Я. Судова реформа: стан та перспективи розвитку // Реформування судових і правоохоронних органів України: проблеми та перспективи : матеріали наук-практ. конф. 14 травня 2010 р. / ред. колегія: В. В. Сташис (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред) та ін. – Х. : Одісей, 2010. – С. 166–170.

Конституційні процеси зарубіжних країн

Аргентина

В Аргентині десятки тисяч людей вийшли на акції протесту. Людей обурила урядова ініціатива зі зміни Конституції.

Чиновники хочуть дала змогу діючому президенту К. де Кіршнер переобратися на третій термін, водночас чинна Конституція передбачає лише два.

Демонстранти запевняють: жінка-президент довела країну до ручки, з них – досить.

Акції протесту відбулися в Буенос-Айресі, Кордові, Росаріо та інших великих аргентинських містах (24tv (http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?argentintsi_protestuvali_proti_zmin_d_o_konstitutsiyi&objectId=276329). – 2012. – 9.11).

Пуерто-Ріко

Одночасно з президентськими виборами і в США і в різних американських штатах і асоційованих і з США територіях відбулися різного роду місцеві голосування й референдуми. Зокрема, жителі Пуерто-Ріко відповідали на питання про те, чи хочуть вони вступити до складу США як повноправний 51 штат, повідомляє радіо «Свобода».

Ця карибська острівна держава має статус «неінкорпорованої організованої території», є під управлінням США, але не є їх невід'ємною частиною. Дія на території Пуерто-Ріко Конституції США обмежена, і острів має свою систему самоврядування. Зв'язки з США полягають у наявності загальних громадянства, валюти й оборони. Нинішній статус острова Пуерто-Ріко, який перейшов під контроль США в результаті війни з Іспанією 1898 р., діє з 1917 р., але не всім політикам і юристам здається об'єктивним.

Цей був четвертий за півстоліття референдум щодо статусу Пуерто-Ріко. Але ніколи раніше прихильникам зміни статусу цього острова не вдавалося отримати настільки значної більшості голосів, а за повну незалежність Пуерто-Ріко ніколи не голосувало більше 5 % виборців. Цього разу більшість жителів острова висловилися за зміну відносин їхньої країни із США. За це проголосували 53 % виборців.

Відповідаючи на запитання, як саме, на їхній погляд, мають будуватися відносини Пуерто-Ріко з США, 65 % заявили, що вони воліли б, щоб Пуерто-Ріко став одним зі штатів, 31 % сказали, що їхній острів повинен вступити у вільну асоціацію із США, і тільки 4 % висловилися за створення повністю незалежної держави.

Пуертोरиканці є громадянами США. Однак пуертोरиканці не мають права голосувати на президентських виборах у США. Багато пуертोरиканців вважають такий стан ганебним пережитком колоніалізму.

«Ми не хочемо бути колонією, і ми хочемо отримати всі права, які мають інші громадяни США», – заявив Т. Р. Шатц – президент сенату Пуерто-Ріко. З ним згоден міністр торгівлі Пуерто-Ріко Х. П. Рієра. В інтерв'ю телекомпанії Fox він сказав: «Ми є територією США вже понад 100 років. Ми американські громадяни, але ми позбавлені права голосувати на президентських виборах. Ми хочемо отримати всі права, якими володіють інші американські штати».

Але одна справа хотіти стати американським штатом, а інше бути прийнятими до складу США. Для цього необхідне рішення Конгресу США. Досі Конгрес не вважав переконливими аргументи на користь прийняття Пуерто-Ріко до складу Сполучених Штатів Америки, навіть, не зважаючи на те, що ряд американських президентів, включно з Дж. Фордом, Р. Рейганом і Дж. Бушем висловлювались за те, щоб Пуерто-Ріко став 51-м штатом.

Не заперечує проти цього і переобраний на другий термін Б. Обама. До голосування в Пуерто-Ріко він висловив думку, що Конгрес буде вирішувати питання про статус, ґрунтуючись на результатах референдуму. «Для нас питання полягає в тому, якщо референдум в Пуерто-Ріко продемонструє, що значна кількість жителів острова виступають за зміну статусу, то Конгрес, звичайно, візьме це до уваги. Якщо результати виявляться не дуже переконливими, то Конгрес навряд чи буде схильний змінювати нинішнє становище і збереже статус-кво».

Наскільки переконливими вважатиме Конгрес результати останнього референдуму в Пуерто-Ріко і коли він розгляне це питання, поки невідомо.

Нагадаємо, що Сполучені Штати Америки складаються з 50 штатів, які є рівноправними суб'єктами федерації, столичного федерального округу Колумбія і залежних територій. Кожен штат має свою Конституцію, законодавчу, виконавчу і судову влади.

Встановлено особливий статус для вільно асоційованих територій. Серед них Пуерто-Ріко, Гуам, Північні Маріанські острови, Американські Віргінські острови, Американське Самоа. Ці території мають дорадчий голос і теоретично можуть припинити або призупинити свої привілейовані відносини з Вашингтоном (*РБК-Україна* (<http://www.rbc.ua/ukr/top/show/puerto-riko-mozhet-stat-51-m-shtatom-ssha-07112012190500>). – 2012. – 7.11).

Туреччина

Правящая в Турции Партия справедливости и развития (ПСР) внесла в парламент предложение о переходе к президентской республике от парламентской, существующей в этой стране в настоящее время, сообщает Рейтер.

Согласно действующей политической системе, в Турции президент является во многом церемониальной фигурой, а реальная власть принадлежит главе правительства. Однако в рамках конституционной реформы ПСР планирует наделить президента ощутимыми полномочиями.

«Мы представили законопроект в аппарат спикера парламента. В документе содержится предложение о формировании президентской системы (управления)», – заявил журналистам вице-премьер Турции Б. Боздаг (Bekir Bozdag).

В отличие от прежних выборов, когда глава государства избирался в парламенте, новый президент Турции, на основе поправок, принятых в местную Конституцию, в 2104 г. впервые будет выбираться в ходе прямых выборов.

Наибольшие шансы на победу на них, как свидетельствуют социологические опросы, у действующего премьера Р. Эрдогана (*РИА «Новости»* (<http://ria.ru/world/20121106/909734565.html>). – 2012. – 6.11).

Грузія

Партия «Свободная Грузия» требует четких разъяснений Конституционного суда по поводу срока полномочий М. Саакашвили как президента страны.

Как заявил на брифинге политический секретарь партии Т. Оманидзе, согласно п. 1 ст. 70-й Конституции Грузии, президент Грузии выбирается сроком на пять лет, п. 9 этой же статьи – очередные президентские выборы проводятся в октябре календарного года истечения полномочий президента.

М. Саакашвили был избран президентом Грузии на второй срок 5 января 2008 г. Исходя из этого, конституционный срок его президентства истекает 5 января 2013 г. Но поскольку очередные выборы должны состояться в октябре 2013 г., выходит, что сама Конституция нарушает установленные ею же нормы и продлевает М. Саакашвили срок полномочий на 10 месяцев.

«Если ничего не говорить о коллизиях в верховном законе, в созданной политической ситуации дата истечения срока президентства “оппозиционного” президента имеет решающее значение, поскольку пост президента – последний рычаг, который остался у Национального движения после парламентских выборов 1 октября. Завершение срока президентства М. Саакашвили станет последней точкой в передаче власти новым силам», – заявил Оманидзе.

Исходя из этого, «Свободная Грузия» требует вразумительного ответа Конституционного суда: когда у М. Саакашвили истекает срок президентства (*Грузия* (www.apsny.ge/2012/pol/1351557123.php). – 2012. – 29.10).

В парламенте Грузии начали формировать конституционное большинство. Победителю выборов – коалиции «Грузинская мечта» (ГМ), обладающей 85 мандатами, для выполнения поставленной цели не хватает 15. Конституционное большинство ГМ необходимо по различным причинам. В том числе для пересмотра даты президентских выборов. То есть для лишения М. Саакашвили нынешних полномочий.

Представители парламентского большинства говорят, что пятилетние полномочия М. Саакашвили истекают 5 января, следовательно, президентские выборы следует назначить примерно в это время, а не в октябре 2013 г., как зафиксировано в Конституции, которая не раз переделывалась правившим «Единым национальным движением» (ЕНД) в угоду главе государства. Закулисные «процедуры» в первую неделю работы парламента привели к тому, что из ЕНД уже вышли пять депутатов, собирающиеся сформировать фракцию «независимых депутатов». Шестой депутат, а для создания фракции необходимо это количество, уже на подходе, уверяют «раскольники». Как подсказывает опыт, «независимыми» они будут недолго. Столь быстрое изменение соотношения сил, конечно, не является гарантией того, что спустя еще пару недель ГМ сумеет сформировать конституционное большинство. Хотя представитель входящей в эту коалицию Республиканской партии Л. Бердзенишвили уверен именно в реализации такого сценария: «Абсолютно убежден, что это произойдет в скором времени».

Впрочем, если даже конституционное большинство ГМ сформировать не сумеет, то у коалиции есть другой путь. Депутаты могут обратиться в Конституционный суд с запросом о законности президентских выборов в октябре будущего года, и он обязан будет вынести вердикт. Возможно, ГМ обратится к такому сценарию. Пока же пробный шар запустила партия «Свободная Грузия».

В новом парламенте она не представлена – будучи оппозиционной, сняла в ходе предвыборной кампании нескольких своих мажоритарных кандидатов в пользу ГМ, однако для доверия Бидзины Иванишвили этого оказалось недостаточно, и в коалицию ее не пригласили. Как сказал ее лидер К. Кукава, в Конституции – нонсенс.

«Согласно п. 1 ст. 70, президент выбирается сроком на пять лет, а в п. 9 этой же статьи указано, что очередные президентские выборы проводятся в октябре календарного года истечения полномочий президента. Как же так, если второй пятилетний срок М. Саакашвили истекает 5 января 2013 г.? Его полномочия продлеваются сразу на 10 месяцев! А если взять во внимание, что инаугурация президента по Конституции будет проведена в январе, то выходит, что второй президентский срок М. Саакашвили получается шестилетним», – заявил К. Кукава.

Возможно, разгадка противоречия в том, что 5 января 2008 г. состоялись досрочные президентские выборы. Напомним, что осенью 2007 г. Грузия оказалась в жестком внутривластном кризисе. Тогда М. Саакашвили счел лучшим вариантом сложить полномочия и назначить досрочные выборы. Напряженность в обществе его решение снизило. С ноября 2007 г. по январь 2008 г. и. о. президента была спикер парламента Н. Бурджанадзе, а М. Саакашвили, развернув мощную кампанию, хоть и не без проблем, но сумел выиграть свои вторые выборы. Однако К. Кукава, кстати, юрист по образованию, считает, что эта версия хромает, потому что последние поправки в Конституцию по выборам президента были приняты после тех

досрочных выборов и в мире не было прецедента, чтобы преждевременное завершение одного президентского срока давало право продлевать второй. «Мы обратились в Конституционный суд и ждем пояснений по этому вопросу. Хочу подчеркнуть, что это не будет решение, как если бы в эту инстанцию обратились депутаты, а именно пояснение», – сказал К. Кукава. Одновременно политик выразил сомнение в том, что ГМ остро заинтересована в решении вопроса именно сегодня, – это может быть негативно воспринято Западом, поскольку М. Саакашвили демонстрирует конструктивный подход. Но ГМ может готовиться к дальнейшим событиям.

«М. Саакашвили понимает, что сейчас строить какие-то преграды Иванишвили не стоит – премьеру симпатизируют около 80 % населения. Многие зависят от итогов выборов в США, а также от того, когда начнет снижаться популярность новых властей. При этом по Конституции М. Саакашвили не имеет права распускать парламент в первые полгода его работы», – заметил К. Кукава. Но он так же не имеет права распускать его за полгода до истечения своих полномочий. Таким образом, время на устройство конституционно-управленческого кризиса у президента ограничено периодом с конца апреля по июнь. К этому времени у новых властей могут накопиться нерешенные проблемы, способные снизить рейтинг. И, возможно, ГМ хочет иметь страховку от упомянутого спровоцированного кризиса (*Независимая* (http://www.ng.ru/cis/2012-10-31/1_saakashvili.html). – 2012. – 31.10).

Правительство Грузии сегодня рассмотрит законопроект о назначении губернаторов в регионах не президентом, а премьер-министром, сообщил журналистам до начала заседания Кабинета министр по вопросам регионального развития и инфраструктуры Д. Нармания.

«Губернаторы в регионах являются представителями правительства, осуществляют координацию проектов, которые реализуют различные министерства, поэтому губернаторов должен назначать премьер-министр, а не президент», – сказал он.

Он отметил, что данный законопроект не предполагает конституционных изменений и может быть принят парламентом большинством голосов.

В настоящее время все губернаторы назначены президентом Грузии М. Саакашвили (*Подробности* (<http://podrobnosti.ua/power/2012/11/02/868157.html>). – 2012. – 2.11).

Росія

25–26 октября в Москве прошла научно-практическая конференция «К 20-летию Конституции России: анализ и перспективы законотворческой деятельности Федерального собрания Российской Федерации». Этим мероприятием Государственная дума открыла программу, посвященную юбилею Основного закона страны и современного российского парламентаризма.

Конференция собрала весь парламентский и правоведческий истеблишмент России, представителей стран СНГ и ряда международных парламентских организаций. Не случайно было выбрано и место проведения конференции – Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. Сегодня, чтобы обеспечивать реальные потребности современного государства и общества, законотворческий процесс должен базироваться на строго научных концепциях и прогнозах.

От имени двух палат Федерального собрания делегатов конференции приветствовали спикер Государственной думы С. Нарышкин и заместитель председателя Совета Федерации А. Торшин. Лидеры ведущих фракций политических партий в Государственной думе А. Воробьев, В. Жириновский и Г. Зюганов в своих выступлениях выдвинули предложения по совершенствованию отдельных направлений федерального законотворчества. Председатель Счетной палаты РФ С. Степашин подробно остановился на вопросах повышения эффективности расходования бюджетных средств и парламентского контроля над органами исполнительной власти.

Наибольшее внимание участников конференции вызвали выступления представителей регионов – руководителей областных и республиканских парламентов, на которые возложена миссия непосредственного нормотворческого обеспечения положений Основного закона (*ia-centr.ru* (<http://www.ia-centr.ru/about/news/14472/>). – 2012. – 28.10).

Коментар 1

Политики строят планы по внесению поправок в Основной закон страны. На днях политики активно озвучивали планы изменения Конституции. Сначала появилась информация, что депутат фракции «Единая Россия» глава Комитета Госдумы по экономической политике Е. Федоров создал рабочую группу для корректировки Основного закона страны. По его задумке, следует создать политбюро нации, которое встало бы над президентом страны и взяло на себя ответственность за выработку стратегических направлений развития государства. «Мы не имеем качества развития из-за того, что очень жестко привязаны к избирательным циклам, – пояснил Е. Федоров. – В будущем нам необходимо иметь механизмы стратегического управления, которые не мыслили бы циклами избирательными – на 4 и 8 лет. А были бы рассчитаны на 10, 20, 30 лет вперед».

Правда, не успели эксперты обсудить предложение высокопоставленного «единоросса», как через некоторое время его предложение исчезло с официального сайта «Единой России». А коллеги Е. Федорова по фракции стали откровенно скептически относиться к этой инициативе.

Лидер фракции ЕР А. Воробьев опроверг информацию о готовящихся поправках, отметив, что идея создания рабочей группы по редакции Конституции – это личная

инициатива Е. Федорова, никто в партии его на это не уполномочил. А вице-спикер Госдумы, секретарь Генсовета ЕР С. Неверов и вовсе не исключил, что в отношении Е. Федорова будут сделаны определенные оргвыводы.

Но не бывает дыма без огня. Дискуссия о возможности корректировки основного закона страны продолжилась в рамках научно-практической конференции в МГУ на тему 20-летия Конституции России. Выступая на мероприятии, спикер Госдумы С. Нарышкин назвал действующую Конституцию жизнеспособной, но в то же время отметил, что не все ее положения раскрыты в полной мере. Законотворчество, по словам председателя нижней палаты, обязано успевать за новыми запросами общества.

Вслед за ним лидер КПРФ Г. Зюганов объявил, что «ремонт» российской Конституции давно назрел и к этому нужно отнестись осмысленно, не допуская тех просчетов, которые допускали предшественники. Лидер ЛДПР В. Жириновский также высказался за то, что действующую Конституцию нужно подкорректировать. «Надо подойти в будущем к таким поправкам в Конституцию, чтобы навсегда исключить возможность раздела государства, чтобы всякая такая попытка считалась самым страшным государственным преступлением» – заявил В. Жириновский.

Со своими планами по правке Основного закона страны неожиданно выступил М. Прохоров на съезде своей партии «Гражданская платформа». Он заявил, что нужно отказаться от деления России на «национальные округа» и республики. «Мы сами своими руками создали внутренние границы, национальные гетто, где местная коррумпированная власть угнетает и грабит наших людей, причем всех национальностей», – считает бизнесмен.

Это тревожный сигнал, который сигнализирует о разрушении базового консенсуса в элитах, так воспринимает заявления о правке Конституции политолог П. Салин. «У нас все-таки в элитах существовал в конце 90-х и в нулевых годах консенсус, – отмечает эксперт. – Сейчас такой консенсус исчез. Что может быть изменено, трудно прогнозировать. Поскольку непонятно, как будет развиваться политический кризис в России. Может быть, нас ждет полная смена власти, а Конституция окажется неизменной. А может быть, Конституция поменяется, а власти удастся удержаться еще несколько лет».

Больше всего политиков и экспертов беспокоит, что из-за изменений могут пострадать основополагающие права человека, такие как право на свободу собраний и митингов. Бывший судья Конституционного суда Т. Морщакова отмечает, что в Конституцию могут быть внесены два вида изменений. Первый связан с принятием федерального Конституционного закона «О поправках в Конституцию РФ». Это предусмотрено в 136-й статье 9-й главы. Вопрос о поправках через конституционный закон может быть предметом проверки в Конституционном суде. «Первая и вторая главы Конституции не могут подвергаться изменениям, – поясняет Морщакова. – Первая глава – это основы конституционного строя, вторая – это права и свободы человека и гражданина». Другой способ изменения связан с принятием нового Основного закона. Новую Конституцию принимает только Конституционное собрание.

В необходимости редактирования Конституции убеждена юрист Е. Лукьянова, так как нынешний вариант главного закона, по ее словам, имеет много противоречий еще с момента его создания в 1993 г. «Поправки, безусловно, нужны, – заявила Е. Лукьянова. – В первую очередь относительно полномочий президента. На сегодняшний день, помимо прописанных, насчитывается от 100 до 150 скрытых полномочий, а контрольных функций нет. Нужна система сдержек и противовесов».

Депутат Госдумы от «Справедливой России» И. Пономарев опасается, что власти могут убрать из Конституции 31-ю статью о праве граждан на мирные шествия и митинги, а взамен внесут пункт о руководящей силе своей партии. Кроме того, может быть изменен статус Совета Федерации. «Руками «Единой России» будет свернута существующая система сдержек и противовесов», – отмечает депутат.

Лидер партии «Яблоко» С. Митрохин полагает, что «Единая Россия» может, например, внести в Основной закон страны ответственность за оскорбления чувств верующих. Кроме того, совершенно не исключено, что там может появиться фактический запрет на проведение митингов и демонстраций. «Я не удивлюсь, что туда могут запросто включить такой пункт, что “любой человек, который общается с иностранцем, является иностранным агентом”. Если за это проголосует “Единая Россия”, а к ним присоединится Жириновский и часть депутатов из других фракций, то две трети наберут, – полагает лидер “Яблока”. – Если подобные глупости в законы вносятся сейчас, то почему бы и в Конституцию их не включить» (*Куз-Пресс* (<http://www.kuzpress.ru/politics/05-11-2012/24694.html>). – 2012. – 5.11).

Комментар 2

Председатель ЦК КПРФ Г. Зюганов.

«Сам факт того, что мы проводим эту научно-практическую конференцию в МГУ, весьма знаменателен, – подчеркнул Г. Зюганов. – Нам необходимо внимательно рассмотреть практику применения Конституции, которая действует уже в течение 20 лет. ...«Хочу вам напомнить, – продолжил лидер КПРФ, – что эта Конституция была принята президентским указом. Из 106 миллионов человек, имевших право голоса, за новую Конституцию на референдуме проголосовали 33 млн, 23 голосовали против, а еще 40 не приняли участие в голосовании. Фактически ее поддержали менее трети избирателей. Мы тогда проводили исследование: кто прочитал все 137 статей Конституции. Выяснилось, что таких людей лишь двое из сотни».

«В первые полтора-два года после ее принятия, – отметил Г. Зюганов, – по указам президента была распродана практически вся собственность тысячелетнего государства. Прежде всего растащили золотовалютные резервы. Только стратегических ресурсов у нас было на 200 млрд долл. И практически все они были разворованы».

«Именно здесь, в Московском государственном университете, носящем имя Михаила Васильевича Ломоносова, необходимо вспомнить две главные его идеи: государство должно заботиться о сбережении народа и о его просвещении. Так вот, под “сенью” нынешней Конституции, принятой после расстрела парламента, мы потеряли две трети промышленности, треть сельского хозяйства, 15 млн человек, из них 14,5 млн русских», – напомнил лидер КПРФ.

«Ремонт этой Конституции давно назрел! – подчеркнул Г. Зюганов. – Нам придется принимать целый ряд законов, без которых мы не справимся с новыми вызовами. У нас нет закона о Федеральном собрании. Две его палаты не могут собраться вместе для того, чтобы рассмотреть самые насущные и принципиальные вопросы. У нас нет закона об Администрации Президента, хотя она диктует парламенту свою волю. У нас нет закона об оппозиции. У нас нет также закона о Конституционном собрании».

«Мы предлагали целый ряд поправок, – продолжил лидер КПРФ, – связанных с контрольными функциями. У нас ни один министр не находится под контролем парламента, чего нет нигде в мире. У нас могут собраться несколько человек и в считанные часы отдать 200 млрд долл. нескольким банкам. Из этих средств ни копейки не получили ни промышленность, ни сельское хозяйство, ни учебные заведения, хотя денег хватило бы на создание 10–11 млн рабочих мест со средней зарплатой 25–30 тыс. на три года вперед» (*КПРФ* (http://kprf.ru/rus_soc/111785.html). – 2012. – 25.10).

Непарламентская партия «Гражданская сила» заявила о намерении переписать Конституцию РФ, сообщается на сайте партии. Такое предложение сделал новый глава высшего совета партии доктор экономических наук В. Иноземцев.

В партии полагают, что действующая Конституция была принята в 1993 г. в спешке и недостаточно защищает граждан «от всевластия чиновничества и экстраполномочий президента». Кроме того, «Гражданская сила» предлагает повысить финансовую независимость регионов и запретить главам регионов состоять в политических партиях на время работы на этой должности.

По словам В. Иноземцева, в ближайшее время партия намерена привлечь экспертов к работе над проектом новой конституции. В перспективе партия намерена вынести проект на общероссийский референдум, но сроки реализации этого замысла В. Иноземцев назвать не смог.

Партия «Гражданская сила» была образована в 2007 г. А. Рявкиным, с 2003 г. существовала под другими названиями – «Сетевая партия малого и среднего бизнеса» и «Свободная Россия». В 2008 г. партия была распущена и объединена с «Правым делом», но спустя четыре года была восстановлена – Минюст РФ зарегистрировал партию в июне 2012.

«Гражданская сила» после перерегистрации позиционирует себя как основного оппонента «Единой России». «И мы, и они – структуры неидеологизированные, в отличие от традиционных правых или левых. Но вместо того чтобы предлагать конструктивную повестку дня и реально решать критические для страны вопросы, “Единая Россия” демонстрирует поразительную неэффективность», – считает В. Иноземцев (*Lenta.Ru* (<http://www.lenta.ru/news/2012/11/01/const/>). – 2012. – 1.11).

6 ноября исполняется ровно 20 лет Конституции Татарстана. Основополагающий республиканский документ был принят 6 ноября 1992 г. Как ее можно оценить сегодня, когда за два десятилетия накоплен новый политический опыт? На этот вопрос газеты «БИЗНЕС Online» ответили те люди, которые имели непосредственное отношение к принятию Конституции РТ, в том числе депутаты, которые 20 лет в зале татарстанского парламента спорили по каждой статье, каждой строке будущего Основного закона (детальніше див. – Додаток).

Додаток

Талгат Абдуллин – исполнительный директор государственного жилищного фонда при президенте РТ, в 1992 г. – депутат Верховного совета РТ, лидер депутатской группы «Татарстан»:

«Конституция Татарстана и Конституция Российской Федерации сопряжены, находятся в одном пространстве: политическом, экономическом, юридическом, социальном. Но мы видим, что устройство государства не очень нацеливает на эффективную работу регионов. Более широко встает вопрос самостоятельности, например, в части использования природных ресурсов. Это должно быть закреплено за субъектом, полнота использования ресурсов была бы лучше, это стимулировало бы предприятия и регионы на лучшую работу. Возникают вопросы устройства власти. Неприкасаемость власти – это не есть хорошо. Власть должна быть подконтрольной

народу и сформирована по воле народа. Но, надеюсь, это особенности нашего переходного периода».

Юрий Алаев – издатель газеты «Время и Деньги», в 1992 г. – депутат Верховного совета РТ, один из лидеров депутатской группы «Согласие»:

«Если говорить о том, требуются ли сейчас какие-либо дополнения, изменения в Конституцию, я бы уточнил первый пункт статьи 12, в котором сейчас записано, что “в Республике Татарстан признается идеологическое многообразие”».

Кроме того, на сей день лишилась содержательности ст. 21, гласящая, что Республика Татарстан имеет свое гражданство. Гражданство у нас одно – российское – и по форме, и по сути, так что формула в пункте 2 названной статьи (“Гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории Республики Татарстан, является гражданином Республики Татарстан”) не работает.

Содержательная недостаточность позиций 21-й статьи оттеняется формулировками ст. 45, сообщающей, что “граждане в Республике Татарстан” имеют те-то и те-то права. Что значит здесь предлог “в”? Формально, что гражданин любого государства, оказавшийся в Татарстане, вправе претендовать, в частности, на активное и пассивное избирательное право? На самом деле это не так, конечно, – пресловутое “в” есть своего рода эвфемизм понятие “граждане Российской Федерации”».

Василий Лихачев – депутат Госдумы России, в 1992 г. – вице-президент Республики Татарстан:

«Если принимать аксиому – право должно отражать запросы времени, общества, отвечать требованиям политики и экономики – то Конституцию Татарстана оцениваю очень высоко.

Но время и другие идеи требуют сегодня определенных коррективов. Вносимые в текст Основного закона РТ изменения идут в русле событий. Такими адекватными политической канве XXI в. будут и другие новеллы. Наверно, можно прогнозировать, достоянием истории скоро станет институт президентства в российских регионах. Отказ от него уже произошел в ряде субъектов. С другой стороны, могут усилиться такие направления, как модернизация и инновация экономики, политики, межконфессиональный диалог, межрегиональное сотрудничество, в том числе и с иностранными акторами. Следует усилить контроль за применением конституционных норм, повысить уровень правосознания и юридического знания в разных социальных группах (право ЕС, ВТО, ЕврАзЭС и т. д.)».

Валентин Михайлов – экс-депутат Госдумы РФ, в 1992 г. – депутат Верховного совета РТ, один из лидеров депутатских групп «Народовластие» и «Согласие»:

«С точки зрения установления основ демократического государства Конституция Татарстана 1992 г. обладала тремя врожденными пороками – это права человека, система власти и взаимоотношения с Москвой. Права человека были прописаны весьма узко. Это стало очевидно через год, после принятия Конституции РФ. Тогда соответствующую главу документа надо было сразу привести в соответствие с федеральными нормами, но это не было сделано.

Полномочия президента по этой Конституции были настолько всеохватывающи, что это было никак не совместимо с демократией. Он легко мог назначать и снимать глав администраций районов, а главы к тому же составляли костяк парламента и контролировали других парламентариев от своих территорий. В результате пропрезидентское большинство всегда было подавляющим. Более того, президент был полным хозяином и Кабинета министров – и состав, и структура этого органа зависели только от него. Имея такие послушные инструменты, то есть ветви власти, в руках, было просто невозможно удержаться от соблазна создать авторитарное правление.

Третий важный недостаток Конституции – она никак не определяла место республики в Российской Федерации. По Конституции Татарстан обладал всеми атрибутами независимого государства. Достаточно взглянуть на пятую главу “Республика

Татарстан – суверенное государство”. Здесь и верховенство законов РТ без упоминания федеральной конституции и федеральных норм, и возможность создания полномасштабных государственных границ “с другими государствами”, и неограниченная международная правосубъектность. В других статьях суды и прокуратура полностью выводились из федеральной системы. А это все уже не бантики. Это были серьезные аргументы в длительных переговорах с Москвой за двусторонний договор и особые отношения. Все эти атрибуты независимого государства в начале 2000-х пришлось исключить из Конституции, но до этого они долго служили примером для других республик (Конституция Татарстана была принята первой среди конституций российских республик), а также предметом раздражения для других субъектов РФ. Можно, не опасаясь преувеличения, сказать, что это, так же как и заключение двустороннего договора РТ и РФ 1994 г. в конечном итоге привело к возникновению в российском обществе распространенных опасений о слабости государства, вероятности его распада. Одним из не самых значительных следствий стал кардинальный пересмотр Конституции Татарстана, выполненный под значительным давлением федеральных властей в 2002 г. Республика в этой редакции стала похожа на субъект Российской Федерации.

Что нужно изменить в современном тексте Конституции? Прежде всего, ограничить срок полномочий президента четырьмя годами, а длительность пребывания на этой должности одного лица – двумя сроками, исключив коварное слово “подряд”. Вот это было бы действительно начало демократических преобразований» (*БИЗНЕС Online* (<http://www.business-gazeta.ru/article/69511/>). – 2012. – 6.11).

Таджикистан

В Таджикистане 6 ноября отметят 18-ю годовщину со дня принятия Конституции Республики Таджикистан. Традиционно годовщину принятия Основного закона отметят во всех городах и районах республики.

«Конституция РТ является первой Конституцией независимого Таджикистана. Основной закон страны был принят в то время, когда не у всех была возможность отдать свой голос “за” или “против” принятия Конституции», – заявил в интервью «Авеста» генеральный секретарь Совета по СМИ Таджикистана Хилватшои Махмуд.

«Конституция, принятая в 1994 г. по своему содержанию вошла в список 30 лучших конституции мира, но, в Основной закон несколько раз вводились изменения и дополнения, преследующие определенные политические цели, в связи с обстановкой в стране, и другими мотивами», – напомнил он.

По его мнению, изменения, введенные в отдельные пункты Конституции, не совсем отвечают требованиям современности. «Это, прежде всего касается выборов президента Таджикистана на два срока по семь лет. В любом развитом государстве президент избирается на четыре или на пять лет», – пояснил Хилватшои Махмуд.

«Потом, сегодня в Таджикистане отпала необходимость в двухпалатном парламенте. Двухпалатный парламент был создан после внесения соответствующих изменений в Основной закон. Парламент, в таком виде, в котором существует сегодня, не нужен. Таджикистану нужен однопалатный постояннодействующий парламент», – считает генсек Совета по СМИ.

В свою очередь генеральный секретарь Медиа-альянса Таджикистана Хуршеди Атовулло сравнил нынешнюю Конституцию с произведением Мирсаида Миршакара «Золотой кишлак».

«Когда читаешь Конституцию Таджикистана, если проигнорировать отдельные изменения и дополнения, то она (Конституция) является одной из самых “справедливых”. К сожалению, между главами Основного закона и реальной жизнью народа огромный пробел. То есть пункты и законы Конституции напоминают произведение “Золотой кишлак” – мечту, которая может когда-то стать реальностью, но только не сейчас», – подчеркнул он.

«Конституция, если ее прочесть, действительно справедливая, но дело в ее исполнении. Здесь мы видим множество противоречий. Например, согласно Основному закону, все граждане имеют равные права. В то же время данный пункт противоречит статьям УК Таджикистана, и Закону “О печати”. К примеру за оскорбление и клевету президента или должностных лиц предусмотрено наказание. То есть другие нормативно-правовые акты противоречат тому пункту Конституции, где черным по белому записано, что все граждане равные перед законом», – пояснил Хуршеди Атовулло.

Другой собеседник «Авеста» независимый эксперт Сафват Бурхонов подчеркнул: «У нас есть Конституция – это хорошо, хотя она скопирована». «Хочу отметить, что наша Конституция несовершенна, иначе в нее не вносились бы поправки», – заключил Бурхонов.

Свое мнение о Конституции РТ в интервью «Авеста» также высказал член Таджикского юридического консорциума Шухрат Кудратов: «Часть вторая статьи 10 Конституции Республики Таджикистан гласит, что “Государство и все его органы, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать и исполнять Конституцию и законы республики”».

«Конституцию, прежде всего, обязаны соблюдать государство, его органы и должностные лица. А часть первая статьи 42 Конституции устанавливает: “В Таджикистане каждый обязан соблюдать Конституцию и законы, уважать права, свободу, честь и достоинство других людей” Здесь отметим то, что каждый обязан соблюдать! А в коллизии прав рядового гражданина и должностного лица – кто из них больше обязан соблюдать Конституцию и законы республики, наиболее правильным является ответ: ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА. В связи с этим, на фоне ежедневных восхвалений Конституции, её роли в жизни общества, отметим, что необходимо не восхвалять Конституцию (она в этом не нуждается!), а уважать и соблюдать Конституцию, прежде всего президентом, государственными органами и должностными лицами, и тогда приоритет и авторитет Конституции будет расти изо дня в день», – подчеркнул Кудратов.

«Но, с сожалением, приходится констатировать, что 18-летняя практика соблюдения Конституции убеждает нас в том, что соблюдение Конституции стало нормой, которую требуют у простых граждан или у “неудобных” власти должностных лиц, а Конституция, в повседневной жизни, не

соблюдается именно со стороны тех, кто обязан обеспечивать соблюдение и верховенство Конституции», – продолжил он.

«6 ноября 2012 г. – 18-я годовщина со дня принятия действующей Конституции Республики Таджикистан, а 7 ноября, 95-я годовщина Октябрьской революции – поистине Великой революции по своим последствиям и воздействию на ход исторического процесса. Это часть нашей истории и должна остаться неотъемлемым элементом нашей исторической памяти», – заключил Кудратов (*Avesta* (<http://www.avesta.tj/government/14983-konstituciya-mechta-kotoraya-mozhet-stat-realnostyu-kogda-nibud.html>)). – 2012. – 5.11).

18 лет назад в республике Таджикистан был принят Основной закон, в который дважды путем всенародного референдума в сентябре 1999 г. и в июне 2003 г. вносились изменения.

«Конституция Таджикистана, как выразитель воли и путеводитель народа, действительно является судьбоносным документом, определяющим систему государственности, обеспечивающим защиту прав и свобод человека и гражданина», – говорится в поздравительном послании президента республики Э. Рахмона по случаю Дня Конституции.

Он напомнил, что после принятия Основного закона в стране начались правовые реформы и было принято множество нормативно-правовых актов, целью которых является укрепление основ госуправления и правовое регулирование различных аспектов экономической, социальной и культурной жизни страны.

«Нам удалось на уровне Конституции республики закрепить целый ряд принципиальных норм демократической системы, в том числе демократические основы государственного строя, светскую и социальную сущность государства, права и свободы граждан, принцип политического плюрализма, деятельность профессионального парламента, правовые основы гражданского общества, неприкосновенность частной собственности, обеспечение правосудия, равенство всех перед законом, гендерное равноправие», – говорится в послании.

По его словам, совершенствование Конституции способствовало укреплению независимости, единства и стабильности общества, социально-экономическому, политическому и культурному развитию, повышению имиджа Таджикистана на международной арене. «Важнейшим аспектом этого политического шага считается функционирование политических партий в стране», – подчеркнул Рахмон.

Он добавил, что уважение норм Конституции и действующих законов является долгом каждого. «Конституция ... обязывает нас, чтобы и в дальнейшем, придерживаясь высоких демократических и правовых ценностей, беречь свое общество от всяких внутренних и внешних угроз», – заключается в послании (*CA-NEWS* (<http://www.ca-news.org/news:1047015/>)). – 2012. – 6.11).

Киргизстан

Инициативная группа общественного объединения «Кыргыз Чоролору» предлагает принять новую Конституцию Киргизстана. Об этом заявлено на заседании Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов.

По словам одного из представителей ОО Кубанычбека Дуйшеева, в Основной закон вносили изменения девять раз. «Он показал себя, даже если в 10-й раз внесем изменения, то ничего не изменится. Чтобы начать сбор подписей для проведения референдума, мы разработали проект новой конституции и представили документ на рассмотрение ЦИК еще в июне 2012 г. Однако до сих пор ответа не последовало. Поэтому мы подали на Центризбирком в суд. Нам нужна всенародная Конституция, мы хотим изменить государственную систему мирным, эволюционным путем», – сказал он ИА «24.kg».

Как отмечается, инициативная группа предлагает провести референдум по вопросу «Вы согласны с принятием новой Конституции?».

В итоге члены ЦИК решили не торопиться с принятием решения и отложили данный вопрос (ИА «24.kg» (<http://www.24kg.org/election2011/140911-iniciativnaya-gruppa-grazhdan-predlagaet-prinyat.html>). – 2012. – 3.11).

Вірменія

Армянская Революционная Федерация Дашнакцутюн распространила в четверг заявление в котором содержится предложение об осуществлении до 2015 г. конституционных реформ с целью перехода страны на парламентскую форму правления, сообщил журналистам секретарь парламентской фракции АРФД А. Варданян.

По его словам, партия разработала пакет предложений и намерена провести консультации с другими политическими силами, группами и широкими слоями общественности, после чего определится с форматом своего участия на президентских выборах 2013 г., передает агентство «Новости-Армения».

Дашнакцутюн предлагает также переход к 100-процентной пропорциональной избирательной системе.

В свою очередь представитель Верховного органа АРФД А. Рустамян отметил, что партия согласна вести диалог с любой политической силой, разделяющей ее взгляды на реформирование страны.

«Вне зависимости от того, кто будет избран президентом Армении, его работа должна быть направлена на создание социального, демократического, правового государства», – сказал А. Рустамян.

Армянская Революционная Федерация Дашнакцутюн – одна из старейших армянских политических партий. Создана в 1890 г. в Тифлисе. Дашнакцутюн – партия патриотического толка, активно участвовала в

национально-освободительной борьбе армянского народа в Османской империи. Находилась у власти в годы Первой Республики (1918–1920 гг.). В конце XX в. участвовала в карабахском движении. Дашнакцүтюн входил в правящую коалицию Армении с 2003 по 2008 г. (*Новости-Грузия* (<http://newsgeorgia.ru/caucasus/20121108/215321920.html>). – 2012. – 8.11).

Египет

У Египта уже почти полгода как есть новый президент, парламент и Конституционная ассамблея. Нет только согласия между членами этой ассамблеи, которой предстоит сформировать новый основной закон страны.

Недавно в египетской прессе появился первый черновик будущей конституции, и с тех пор эта тема продолжает оставаться центральной во многих газетах, интернет-изданиях и телеканалах.

«Аль-Масри аль-Йом» приводит заявление лидеров исламистской партии «Джамаа аль-Исламия» (запрещенной при Садате и Мубараке), которые обещают вывести на улицы Каира миллион человек в поддержку «шариатской конституции». Издание также опубликовало реакцию Наги Лабива, одного из лидеров партии «Свободы и справедливости» (политического крыла «Братьев-мусульман»). Политик обещает, что его партия способствует возникновению консенсуса и сближению в позициях противоборствующих сил в Конституционной Ассамблее. Таким образом, заключает автор статьи, «Братья-мусульмане» активно позиционируют себя как умеренную силу в парламенте, которая представляет большинство египтян.

Государственное издание «Аль-Ахрам» похвалило членов ассамблеи за то, что они вынесли черновик будущей конституции на всеобщее обсуждение, однако пессимистически отзывается о шансах на устранение разногласий между радикальными исламистами и либералами. Последние составляют меньшинство в Конституционной ассамблее (*Zman.com* (<http://www.zman.com/news/2012/10/29/137692.html>). – 2012. – 29.10).

Советник верховного шейха мечети аль-Азхар Ахмеда аль-Тайиба (Ahmed al-Tayyeb) сообщил, что в начале ноября будет согласован по основным пунктам и опубликован так называемый «женский документ», который будет взят за основу при разработке законов, касающихся женщин, пишет Egypt Independent.

По словам Махмуда Азаба (Mahmoud Azab), документ был составлен «комиссией, в состав которой входят ученые аль-Азхара, а также специалисты в области образования, СМИ и социологии.

Документ принят с тем, чтобы «нарисовать картину будущего египетских женщин в ближайшие годы, изменить культуру общества в отношении женщин и представления об их роли в обществе в соответствии с

исламским шариатом», сообщил Азаб, добавив, что документ будет опубликован через несколько дней, после согласования его финальных положений.

Принятие документа особенно важно ввиду того, что члены Конституционной ассамблеи пока не пришли к единому мнению о правах и обязанностях женщин в послереволюционном Египте.

В апреле шейх аль-Тайиб объявил, что аль-Азхар возьмет на себя задачу сформулировать права женщин по шариату.

После прошлогодней революции аль-Азхар выпустил три документа, в которых ведущие исламские ученые изложили свой взгляд на будущее Египта, «волю арабского народа» и фундаментальные свободы граждан (*Ислам для всех* (<http://islam.com.ua/news/11065/>). – 2012. – 30.10).

Площадь Тахрир в центре Каира вновь стала местом проведения акции протеста. На сей раз, своих сторонников туда вывели салафиты, требуя установления в Египте шариата.

Приверженцы крайне консервативного течения ислама требуют прописать в конституции страны положение о том, что шариат /исламское право/ является единственным источником законодательства. Дело в том, что в разрабатываемой в настоящее время новой египетской конституции 2 статья, существовавшая еще в прежнем Основном законе от 1971 г., осталась неизменной. Она, в частности, гласит, что «шариат является, в том числе, источником права». Эта оговорка на протяжении последних четырех десятилетий позволяла двояко толковать это положение, отталкиваясь в вопросах юриспруденции, в первую очередь, от светских законов и правовых норм. Сейчас же салафиты хотят сделать исламское право единственным источником законодательства, даже несмотря на то, что почти 10 % населения Страны пирамид являются христианами.

Разногласия по поводу шариата привели к тому, что многие либералы, представители светских партий и коптской / христианской/ общины Египта покинули ряды Конституционной ассамблеи, которая уже на протяжении нескольких месяцев тщетно пытается выработать новый Основной закон. Действие прежней конституции было приостановлено Высшим советом вооруженных сил армии после «революции 25 января» и свержения президента Хосни Мубарака.

Несмотря на громкие заявления и далеко идущие планы салафитов, акция протеста не собрала значительного числа участников и пока не сказалась на автомобильном движении в центре города. Большинство населения страны, в принципе, не поддерживает устремлений радикалов. К тому же, многие египтяне в эти дни еще отдыхают после праздника жертвоприношения Ид аль-Адха, а потому «пятница шариата», как обозначили протестное движение ультраконсервативные исламисты, не находит широкой поддержки в Стране пирамид.

Между тем среди собравшихся сегодня активно распространяют брошюры Мухаммеда ибн Абд аль-Ваххаба, основоположника ваххабитского движения, ставшего позднее господствующей исламской доктриной в Саудовской Аравии. Египетские салафиты /по сути, те же ваххабиты/ пользуются огромной финансовой и моральной поддержкой богатого королевства.

Либералы и светские партии категорически осудили митинг на Тахрире, назвав его «пятницей Кандагара». Именно в этом афганском городе зародилось движение «Талибан», прославившееся своим мракобесием (*ИТАР-ТАСС (<http://www.itar-tass.com/c95/562267.html>). – 2012. – 2.11*).

Конституционная комиссия Египта рассчитывает, что всеобщий референдум по утверждению нового основного закона страны состоится до конца текущего года, заявил журналистам в Каире генеральный секретарь комиссии Амр Дарраг.

«К 20 ноября будет выработан окончательный проект новой египетской конституции, к утверждению которого постатейно приступят члены Конституционной комиссии, а национальный референдум по одобрению нового основного закона страны, как мы рассчитываем, состоится уже до конца декабря 2012 г.», – сообщил А. Дарраг.

По его словам, в окончательном варианте проекта в статью, касающуюся применения шариата в законотворческой деятельности, внесены дополнения, которые «не допускают представления Египта как религиозного государства».

А. Дарраг также отметил, что из проекта основного закона, вероятнее всего, будет исключена статья о равноправии женщин.

«Равные права женщин с мужчинами закреплены в другом разделе конституции, запрещающем дискриминацию в Египте по половому, национальному или религиозному признакам», – разъяснил генсек конституционной комиссии.

В начале октября Конституционная комиссия Египта завершила работу над проектом нового основного закона и приступила к его обсуждению в целом. Утвержденный комиссией будет вынесен на всенародный референдум. Если большинство населения поддержит новый основной закон, в стране в течение двух месяцев должны будут состояться выборы в новый парламент.

После избрания нового президента и формирования ныне действующего правительства, с избранием двух палат высшего органа законодательной власти, в Египте завершится построение всей системы государственного управления новой «Второй республики» (*РАПСИ (http://rapsinews.ru/international_news/20121107/265269870.html). – 2012. – 7.11*).

Новый 60-летний предстоятель коптской церкви Тавадрос II отверг идею закрепить в конституции Египта нормы, открывающие путь к построению религиозного государства.

«Конституция предназначена для того, чтобы объединить всех нас. Какие-либо поправки, которые делают конституцию религиозной, неприемлемы не только для коптов, но и для многих групп в обществе», – заявил патриарх в интервью египетскому телеканалу ОНТВ (*Росбалт* (<http://www.rosbalt.ru /main/2012/11/07/1055735.html>)). – 2012. – 7.11).

Лівія

Сотні людей узяли участь у демонстрації в Бенгазі. Вони вимагали визнання автономії їхнього регіону, яку мешканці проголосили ще кілька місяців тому.

Також люди хочуть, щоб деякі владні установи, такі як Центральний банк, міністерства нафти та фінансів базувалися в Бенгазі. Адже саме в цьому регіоні знаходяться основні поклади лівійської нафти.

«Національна асамблея має час до п'ятниці, щоб прийняти наші вимоги. Інакше весь Схід повстане. Ми будемо вимагати позбавити повноважень депутатів від східного регіону і розпочнемо підготовку до проведення референдуму щодо автономії краю», – говорить один з демонстрантів.

Мешканці Бенгазі виступають за повернення Конституції 1951 р., яка передбачала існування в Лівії трьох автономних регіонів – Кіренаїки, Триполітанії та Феззана. З приходом до влади Муаммара Каддафі автономію регіонів було скасовано (*Перший національний* (<http://Itv.com.ua/uk/euronews/ 2012/11/03/29543>)). – 2012. – 3.11).

3 фондів НБУВ

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

(Бібліографічний список. Продовження в наступному випуску)

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

Монографічна література, дисертації, автореферати

Вибори. Референдум

1. Александров О. А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. А. Александров; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2010. – 20 с.

РА370623

2. Богашов О. А. Виборчі комісії в системі органів публічної влади України: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. А. Богашов; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 18 с.

РА369034

3. Григоренко А. О. Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. О. Григоренко; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 24 с.

РА371028

4. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики: моногр. дослідж. / В. Ф. Погорілко [та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілка; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – 356 с.

Онищенко О.С./ВА767

5. Костицька І. О. Конституційно-правові основи статусу народного депутата України в системі народного представництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. О. Костицька; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2010. – 20 с.

РА385528

6. Лазарев А. А. Конституційно-правовий статус вищих виборчих органів в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. А. Лазарев; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 215 с.

ДС127142

7. Оніщук М. В. Конституційні основи референдної демократії в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / М. В. Оніщук; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2010. – 40 с.

РА374453

8. Плахотнік О. В. Конституційне право громадян брати участь у всеукраїнських та місцевих референдумах і його забезпечення в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Плахотнік; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 223 с.

ДС120123

9. Пономарьова Г. П. Становлення парламентської виборчої системи в Україні (1991 – 2006 рр.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Г. П. Пономарьова; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2010. – 20 с.

РА370646

10. Швець Ю. В. Конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії: досвід України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю. В. Швець; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 18 с.

РА387947

11. Янчук А. О. Проведення референдумів в Україні (конституційно-правові аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А. О. Янчук; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 20 с.

РА365684

Органи державної влади. Президент. Верховна Рада

12. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. А. Агафонов; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.

РА325862

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2003/03asadvu.zip>. – Назва з екрана.

13. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. А. Агафонов; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2003. – 179 арк.

ДС80059

14. Бабун Р. Історія інститутів права: посіб. для вузів / Р. Бабун. – Х.: Юрвидав Наркомюсту УСРР, 1928. – 360 с.

Михайленко П.П. / ВА790

15. Белов Д. М. Конституційно-правове регулювання інституту президента в Україні та Франції / Д. М. Белов, Ю. М. Бисага. – Ужгород: Ліра, 2007. – 216 с. – Бібліогр.: с. 200–214.

ВА689811

16. Волощук О. Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. Т. Волощук; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.

РА357298

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2008/08votnpp.zip>. – Назва з екрана.

17. Волощук О. Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. Т. Волощук; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2007. – 252 арк. – Бібліогр.: арк. 217–246.

ДС107298

18. Князевич Р. П. Конституційно-правові засади виборів Президента України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Р. П. Князевич; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – 18 с.

РА321733

19. Кульчицька О. В. Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Кульчицька; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.

РА370812

20. Лесюк В. В. Правова природа парламентських органів європейських міжнародних організацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / В. В. Лесюк; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011. – 20 с.

РА380301

21. Манько О. Є. Конституційно-правові основи форми державного правління в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. Є. Манько; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2012. – 16 с.

РА388443

22. Мороз О. Ю. Представницькі інститути влади в Україні: історичні традиції та сучасний розвиток: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / О. Ю. Мороз; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2001. – 19 с.

РА312507

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2001/01moytsr.zip>. – Назва з екрана.

23. Мороз О. Ю. Представницькі інститути влади в Україні: історичні традиції та сучасний розвиток: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / О. Ю. Мороз; Нац. ун-т «Львівська політехніка». – Л., 2000. – 179 арк. – Бібліогр.: арк. 156–179.

ДС68047

24. Назаренко Я. М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Я. М. Назаренко; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 18 с.
РА379386

25. Олькіна О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Олькіна; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 21 с.
РА382700

26. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. Л. Омельченко; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011. – 198 с.
ДС126777

27. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. Г. Плахотнюк; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.
РА305871

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/1999/99pnguka.zip>. – Назва з екрана.

28. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Н. Г. Плахотнюк; Укр. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 1999. – 222 л.
ДС63109

29. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К.: Максимус, 2004. – 223 с.: табл.
ВА660046

30. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні / С. Г. Серьогіна; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х.: Ксілон, 2001. – 277 с. – Бібліогр.: 339 назв.
ВА603462

31. Скрипнюк В. М. Конституційно-правові основи розвитку системи державної влади сучасної України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В. М. Скрипнюк; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». – Х., 2012. – 42 с.

РА390610

32. Стародубова О. А. Парламентський контроль за Державним бюджетом України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. А. Стародубова; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.

РА374995

33. Сухонос В. В. Інститут глави держави в умовах республіки: конституційно-правовий та історико-теоретичний аспекти: монографія / В. В. Сухонос; ДВНЗ «Укр. акад. банк. справи Нац. банку України», Юрид. ф-т. – Суми: Унів. кн., 2011. – 317 с.

ВА745846

34. Тарасенко К. В. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / К. В. Тарасенко; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.

РА370945

35. Тароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Тароєва; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 21 с.

РА374143

36. Тароєва В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тароєва В. В.; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 219 арк.

ДС119462

37. Чехович Т. В. Державна влада як інститут конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т. В. Чехович; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 19 с.

РА334477

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2005/05ctvkpu.zip> – Назва з екрана.

38. Чехович Т. В. Державна влада як інститут конституційного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т. В. Чехович; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 218 арк.

ДС86692

39. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президенства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / В. А. Шатіло; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 18 с.

Р578937

РЕФЕРАТИВНО-БІБЛІОГРАФІЧНА БАЗА ДАНИХ ФОНДУ ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ

Бібліографія країн Європи, Азії та Америки

Burgan Michael **The U.S. Constitution** = [Конституція США]. – New York: Children's Press, 2012. – 64 p.

У книзі автор досліджує аналіз становлення та розвитку конституційних прав і свобод американських громадян. Такі права, як рівність громадян перед законом, недоторканність особи і житла, право на особисте життя та інші права були закріплені за американськими громадянами рішеннями Верховного Суду США тільки у ХХ ст.

Clegg Stewart, Haugaard Mark **Power** = [Влада]. – London: SAGE, 2012. – 240 p.

Frank M Walter **Making the constitution** = [Створення конституції]. – Carbondale, Ill.: Southern Illinois University Press, 2012. – 312 p.

Horton W Wesley **The Connecticut state constitution** = [Конституція штату Коннектикут]. – New York: Oxford University Press, 2012. – 216 p.

У книзі автор представляє всебічний аналіз Конституції штату Коннектикут і окремих її положень. Аналізується конституційний та історичний розвиток Коннектикуту з 1635 року по теперішній час. Подається історичний огляд конституційного розвитку держави та аналіз нинішньої конституції.

Khosla Madhav **The Indian constitution** = [Індійська Конституція]. – New Delhi; Oxford: Oxford University Press, 2012. – 224 p.

У книзі описується Конституція Індії, яка є основою, на якій побудовані фундаментальні політичні принципи, встановлена структура, процедури, повноваження і обов'язки уряду та відображені основні права і обов'язки громадян. Основний зміст індійської конституції належить до найбільш важливих сторін суспільного і державного ладу, а також правового статусу особистості.

Swain Gwenyth **Documents of freedom: a look at the Declaration of Independence, the Bill of Rights, and the U.S. Constitution** = [Документи демократії: погляд на Декларацію незалежності, Білль про права і американська Конституція]. – Minneapolis: Lerner Publications, 2012. – 40 p.

The 2012 presidential election: provisions of the Constitution and the United States Code = [Президентські вибори 2012 року: положення

Конституції і Кодексу Сполучених Штатів]. – National Archives and Records Administration, Office of the Federal Register, 2012. – 16 p.

Wilson Sean **The flexible constitution** = [Гнучка конституція]. – Lanham, Md.: Lexington Books, 2012. – 238 p.

Бібліографія країн СНД

Костюков А. Н. **Действие налогового закона во времени и Конституция Российской Федерации** / А. Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 2. – С. 67–71.

Кудрявцев М. А. **Конституционно-правовая компаративистика и международный обмен правовой информацией: возможные решения актуальных проблем** / М. А. Кудрявцев // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 2. – С. 17–23.

У статті розглядаються питання міжнародного обміну правовою інформацією, що є необхідною передумовою для проведення компаративістських досліджень у сфері конституційного права та вирішення основних завдань російської конституційно-правової компаративістики на сучасному етапі його розвитку. Автор аналізує суттєві механізми і процедури отримання інформації про існування іноземного законодавства, пропонуючи свої рішення у даній сфері.

Куриленко А. В. **Некоторые вопросы обеспечения президентом России гарантированности Конституции РФ** / А. В. Куриленко // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 1. – С. 46–48.

Стаття присвячена ряду питань, пов'язаних із забезпеченням гарантованості Конституції РФ президентом Росії. Пропонуються нові механізми щодо поліпшення діяльності президента РФ як гаранта Конституції Росії. Даються авторські визначення понять, пов'язаних з гарантуванням Конституції.

Мазуркова Т. В. **Свобода вероисповедания: конституционный опыт Канады** / Т. В. Мазуркова // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 2. – С. 71–80.

Стаття присвячена дослідженню конституційного досвіду Канади, насамперед рішень канадських судів з питань, пов'язаних зі свободою віросповідання, на основі застосування положень Канадської Хартії про права і свободи 1982 р.

Храмушин В. В. **Президент Российской Федерации – конституционный институт представительной демократии в современной России** / В. В. Храмушин // Вестник Российской нации. – Саратов, 2012. – Т. 1, № 21. – С. 161–168.

У статті проводиться аналіз інституту президентства з точки зору віднесення його до інститутів представницької демократії і приводиться порівняння процедури обрання президента Російської Федерації з процедурами наділення повноважень президентів в інших країнах.

Шарнина Л. А. Состояние реализации конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации / Л. А. Шарнина // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 1. – С. 32–42.

У статті досліджуються конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Російській Федерації. Питання прав і свобод людини і громадянина нині є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової співдружності.

Бібліографічні ресурси України

Вдовіченко С. Право на людську гідність: українська теорія і практика у контексті європейського досвіду / С. Вдовіченко // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 4. – С. 55–62.

У статті досліджуються філософські, природно-правові та позитивістські аспекти права на людську гідність, його конституційне регулювання та захист органами конституційної юстиції.

Воронова Л. Конституція України і фінансове законодавство / Л. Воронова // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 111–125.

У статті розкривається питання про значення Конституції України для існування і вдосконалення фінансового законодавства. Показано значення фінансів і нормативних актів, які регулюють фінансові відносини при мобілізації доходів для здійснення функцій держави і реалізації всіх статей Конституції, подається особливий зв'язок конституційних і фінансово-правових норм.

Гультай М. Інститут конституційної скарги в конституціях європейських держав / М. Гультай // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 2. – С. 130–140.

У статті визначаються основні особливості та обсяг нормативно-правового регулювання інституту конституційної скарги в конституціях європейських держав, що мають класичний досвід його функціонування (Швейцарія, Австрія, Іспанія), а також країн із близькими до України правовими традиціями (Польща, Російська Федерація).

Мірошніченко Ю. Теоретичні засади та проблеми конституційно-правового регулювання форм народовладдя в Україні / Ю. Мірошніченко // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 329–336.

У статті обґрунтовано деякі теоретичні засади щодо розуміння форм народовладдя, а також виявлено прогалини в їх конституційно-правовому регулюванні.

Шаптала Н. **До питання про конституційно-правове регулювання державних символів України** / Н. Шаптала // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 2. – С. 110–118.

У статті досліджено питання правової сутності державних символів, специфіку їх конституційно-правового регулювання та юридичного захисту. Обґрунтовано необхідність приведення нормативної бази в частині правової регламентації опису, порядку використання та охорони державних символів України у відповідність до вимог Конституції України.