

КОНСТИТУЦІЙНА АСАМБЛЕЯ:
політико-правові аспекти
діяльності

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 6 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

№ 6 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

Вітання Президента України з нагоди дня Конституції АРК.....	5
Л. Кравчук: Найближчі плани Конституційної Асамблеї – реформування місцевого самоврядування і реформа судової системи.....	6
М. Ставнийчук: Украина демонстрирует серьезное продвижение в приближении к европейским стандартам	9

ЧЛЕНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

А. Селіванов

Розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» (доповідь комісії з питань здійснення народовладдя)	12
---	----

О. Скрипнюк

Проблеми вдосконалення основ конституційного ладу в Україні: досвід і перспективи	29
--	----

М. Оніщук

Доктрина конституційної перебудови: завдання й напрями реформи	37
---	----

С. Серьогіна

Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні (доповідь комісії конституційної асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування)	45
---	----

НОВИНИ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОЇ АСАМБЛЕЇ	59
--	----

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

В. Пальчук

Практика використання інституту референдуму в країнах ЄС	61
---	----

Т. Горенко

Бесплатное обучение: социальное благо или социальная необходимость?	69
--	----

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ	73
--	-----------

ЕКСПЕРТНА ДУМКА

I. Бодрова

Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою	77
---	-----------

И. Колиушко

Конституционная реформа: диалектические аспекты целесообразности? (по материалам публикации «Зеркала недели»)	89
--	-----------

М. Мельник

Ключова проблема правосуддя – проблема незалежності судів (з інтерв'ю радіо «свобода»)	94
---	-----------

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

ІСЛАНДІЯ	98
ЕСТОНІЯ	99
МОЛДОВА	99
ГРУЗІЯ	102
РОСІЯ	102
КИРГИЗСТАН	110
ЄГИПЕТ	111
ТУНІС	117
НЕПАЛ	119
ФІДЖІ	120

З ФОНДІВ НБУВ

Н. Моїсеєнко, Є. Коновалова, Т. Добко

Конституційне (державне) право України: поняття, характеристика, система, предмет та інститути (1993–2012)	122
---	------------

В. Струнгар

Конституції та конституційний процес: реферативно-бібліографічна база даних Фонду Президентів України	128
--	------------

340 років від дня народження Пилипа Орлика (1672–1742)

11 (21) жовтня виповнилося 340 років від дня народження Пилипа Орлика (1672–1742), Гетьмана Війська Запорозького у вигнанні (1710–1742), українського політичного, державного і військового діяча, одного з упорядників першої у світі Конституції.

Перший президент незалежної України Л. Кравчук так характеризував цю історичну постать: «Єдиний з гетьманів малоросійських, хто науково, юридично та політично обґрунтував державницькі принципи існування України. Його Конституція – приклад грамотного та життєздатного на багато століть державотворюючого документа».

Ім'я Пилипа Орлика в історіографії радянських часів або замовчувалося, або згадувалося виключно в негативному контексті, оскільки Орлик був найближчим соратником «зрадника» Івана Мазепи, у 1708 р. взяв участь у виступі Івана Мазепи проти російського царя Петра I і перейшов на бік короля Швеції Карла XII у Північній війні.

Після перемоги російського війська в Полтавській битві у червні 1709 р. емігрував до Бендер, на територію нинішньої Молдови. Тут козацька старшина після смерті Мазепи обрала Орлика гетьманом України у вигнанні.

У 1710 р. Пилип Орлик складає «Пакти й Конституції прав і вольностей Війська Запорізького» та укладає зі старшиною та запорожцями угоду – документ, який пізніше дістав назву Конституція Пилипа Орлика. Ця так звана Бендерська конституція, яку вважають першою українською Конституцією, а також однією з перших конституцій у Європі, обмежувала гетьманські прерогативи, зменшувала соціальну експлуатацію та декларувала ціллію боротися за політичне й церковне відокремлення України від Росії.

Пам'ять про Пилипа Орлика вшанована в назві вулиці у Києві, на якій встановлено його пам'ятник. Є пам'ятник Орлику і у шведському місті Крістіанстад, де також на будинку, де він проживав, встановлено пам'ятну дошку.

Пам'ятний знак на честь 300-річчя Конституції Пилипа Орлика відкрито в місті Бендери – на території тамтешньої фортеці (*Укрінформ* (http://www.ukrinform.ua/ukr/news/21_govtnya_vipovnyue_tsy_a_340_rokiv_z_dnya_narodgennya_pilipa_orlika_1764680)). – 2012. – 21.10).

Від першої особи

Вітання Президента України з нагоди Дня Конституції АРК

Шановні кримчани!

Прийміть щирі вітання з нагоди відзначення Дня Конституції Автономної Республіки Крим.

Цей важливий документ став суттєвим кроком у розвитку автономії, об'єднуючим чинником і регулятором життя всієї багатонаціональної та поліконфесійної кримської спільноти.

Сучасний Крим – це один з регіонів пріоритетного розвитку, який упевнено реалізує свій економічний потенціал, модернізує інфраструктуру, будує культурні та соціальні об'єкти. У кожному досягненні й успіхові автономії – щоденна наполеглива праця і віддана любов її жителів, які заслуговують глибокої вдячності та поваги.

Бажаю усім міцного здоров'я, довголіття, родинного щастя і благополуччя.

Віктор Янукович

*(Офіційне інтернет-представництво Президента України
(<http://www.president.gov.ua>). – 2012. – 21.10).*

Довідково:

Конституція Автономної Республіки Крим – нормативно-правовий акт, який визначає статус і повноваження Автономної Республіки Крим та діє відповідно до Конституції України.

Конституція прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р.; дійсна від 12 січня 1999 р. Керуючись інтересами кримчан, Верховна Рада АРК, відповідно до Конституції України, Закону України від 10 лютого 1998 р. «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», прийняла дійсну Конституцію Автономної Республіки Крим. Верховна Рада України надала чинності Конституції АРК, прийнявши Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня того ж року, відповідно до Конституції України.

З прийняттям Закону України «Про відновлення Кримської АРСР» у лютому 1991 р., Кримській області надано статус автономії: тодішнє кримське керівництво, використовуючи прогалини в законодавстві та слабкість державної влади України, узялося за будівництво своєї моделі устрою Криму. Верховна Рада Криму прийняла декларацію «Про державну самостійність Республіки Крим», а 6 травня 1992 р. – Конституцію Республіки Крим. Хоч ці документи і суперечили тодішньому законодавству України, їх скасовано Верховною Радою України лише 17 березня 1995 р. – після затяжних конфліктів на півострові. Згодом Президент України підписав ряд указів, які визначали статус органів влади АРК. Конституція Криму від 4 квітня 1996 р. знову проголосила Верховну Раду АРК законодавчим органом і визначила порядок виборів депутатів до неї. Оскільки ці норми суперечили новій Конституції України 1996 р., виникла необхідність визначення статусу АРК; завдання це було розв'язано ухваленням та затвердженням чинної нині Конституції АРК від 23 грудня 1998 р. (*Вікіпедія* (http://uk.wikipedia.org/wiki/Конституція_Автономної_Республіки_Крим)).

Л. Кравчук: Найближчі плани Конституційної Асамблеї – реформування місцевого самоврядування і реформа судової системи

Конституційна Асамблея запрацювала, і вже навіть є перші результати її діяльності. Радчий орган розглянув пропозиції щодо змін до ст. 98 Конституції України. Тепер Президент має подати законопроект на

розгляд парламенту. Коли очікувати подання законопроекту Президентом, які інші зміни до Конституції планує розглянути Конституційна Асамблея найближчим часом, чи залучиться до роботи в Асамблеї опозиція та яких помилок не варто робити діючому Президентові В. Януковичу – на всі ці питання в інтерв'ю УНН відповів перший Президент України, голова Конституційної Асамблеї Л. Кравчук.

– Ви вже мали розмову з Президентом стосовно внесення змін до Конституції на розгляд парламенту ?

– Президент буде готовий тоді, коли в нього на столі буде лежати проголосований проект нашого документа. Це можливо буде десь після 20 жовтня, а можливо буде після виборів на початку листопада. Ми хочемо все-таки подивитися на вибори .

Якщо ми встигнемо ще до кінця жовтня розглянути одне з цих питань (або реформи місцевого самоврядування, або судова реформа) – ми розглянемо. Коли обговоримо, проголосуємо, як належить підпишемо документ Президентові, тоді Президент внесе його на розгляд парламенту.

Про те, що Президент готовий до конституційної реформи, він заявляв неодноразово перед світом і перед Україною. Але якщо брати практичні кроки Президента, то, звичайно, він готовий внести конкретний документ із конкретними пропозиціями, з конкретними змінами.

– Леоніде Макаровичу, Конституційна Асамблея розпочала свою роботу та провела перші засідання. Чи є вже певні результати цих засідань?

– Після організаційного засідання, у якому брав участь Віктор Федорович, у нас вималювалась картина. По-перше, Президент сказав, що на Конституційній Асамблеї будуть дискутуватися та обговорюватися всі проблеми, пов'язані з реформуванням Конституції. І тому підтвердженням засідання (Конституційної Асамблеї. – Ред.) 21 вересня цього року, де ми розглянули питання про внесення конкретних змін до ст. 98 Конституції.

Крім того, Кабінет Міністрів за підписом першого віце-прем'єра Валерія Хорошковського подав документ щодо необхідності змін до ст. 98 Конституції в частині розширення парламентського контролю за використанням та надходженням бюджетних коштів. Раніше та стаття в Конституції була, але коли повернулась Конституція 1996 р., вона (ст. 98 – Ред.) пропала. Цілком природно, що постало питання про поновлення.

Я навіть сам не очікував наскільки жваво обговорювалася ця тема. Ми винесли дане питання на голосування після обговорення, і 66 членів Конституційної Асамблеї проголосували «за».

Якщо брати цю частину засідання, то в підсумку ми ухвалили рішення щодо змін до 98 статті Конституції, ухваливши рішення запропонувати Президенту України подати цей проект до Верховної Ради.

– Окрім 98 статті Конституції, які ще планується розглядати на Конституційній Асамблеї зміни до Конституції? Чи вже є якийсь план?

– Найближчими планами щодо Конституційної Асамблеї буде два питання: це реформування місцевого самоврядування і реформа судової системи. З цих питань у нас вже напрацьовані серйозні проекти.

Наразі, Марина Іванівна (Ставнійчук. – Ред.) як член Венеціанської комісії перебуває в Страсбурзі. Вона буде вести розмову, щоб консультанти та експерти і Ради Європи, і Венеціанської комісії брали участь у підготовці двох важливих тем: місцевого самоврядування і судової реформи.

Якщо ми будемо сьогодні працювати над реформою судової системи і місцевого самоврядування – це зовсім не завадить працювати над концепцією в цілому і внесенням змін до Конституції в цілому. Це два паралельні процеси, які допомагають глибше та серйозніше бачити, що відбувається в Україні. Якщо Конституційна Асамблея відокремиться від життєвих процесів української дійсності, вона багато втратить.

Крім того, можливо, у перспективі будемо слухати доповіді про реформу правоохоронної системи. Але це буде дещо пізніше. Зараз на часі два важливі сегменти щодо конституційної реформи України.

– А чи не могли би Ви повідомити нам, які саме це пропозиції щодо реформи місцевого самоврядування та судочинства?

– Я б не хотів передчасно акцентувати на конкретних пропозиціях. Це делікатні питання. Поки ми не узгодимо в цілому на Конституційній Асамблеї... Ми навіть поставили питання, щоб Рада регіонів, яка працює при Президенті, також розглянула ці питання, а також глави адміністрацій і голови рад. Аби ми всі пропозиції розглянули на Конституційній Асамблеї, прийшли до якихось оцінок та висновків, які відповідають потребам життя.

– Президент України нещодавно заявив, що дуже хотів би бачити в Конституційній Асамблеї представників опозиції. На Вашу думку, чи зможе змінитися ситуація після виборів? Чи вели Ви перемовини з представниками опозиції щодо їхньої роботи в Асамблеї?

– У Верховній Раді я зустрівся з опозицією саме з цього питання, і цю зустріч проводив А. Яценюк. Я до них звернувся з пропозицією, оскільки Конституція – це не документ, який торкається однієї частини виборців, а інших не торкається, це основний закон життя, народу, нації, увійти до складу Конституційної Асамблеї. А якщо ви не хочете входити, приходьте на засідання, і ми надамо вам можливість виступити перед Конституційною Асамблеєю, висловити свою позицію.

– Леоніде Макаровичу, чи у всіх ідеях зміни Конституції Ви погоджуєтесь із Президентом України? Чи повністю погоджуєтесь із курсом В. Януковича щодо конституційної реформи?

– Віктор Федорович із самого початку сказав: не ходіть до мене за директивами. Є частина членів Конституційної Асамблеї, які весь час кажуть, що давайте підемо, запитаємо, сядемо та будемо виконувати. Він (В. Янукович. – Ред.) сказав: ви найвищі експерти України. Сімдесят осіб – це доктори, академіки саме з питань конституційного процесу, правового, юридичного. Ми можемо залучити будь-яких експертів світового масштабу. Тому, коли ми запропонуємо Президентові, тоді будемо розглядати.

Я навіть не хочу ставити таке некоректне питання перед Президентом: Віктор Федорович, скажіть нам що робити, і ми негайно засучимо рукави і будемо робити? Ми будемо робити те, що вважаємо за важливе, стратегічно важливе для українського народу, для Української держави. Які будуть там варіанти – будемо дивитись (*УНН (www.unn.com.ua/ua/interview/956518-l.kravchuk:-nemaie-geodnogo-u-sviti-prezidenta,-yakiy-bi-povnistyu-doviryav-svoemu-otochennyu/)*). – 2012. – 16.10).

М. Ставнийчук: Украина демонстрирует серьезное продвижение в приближении к европейским стандартам

В Страсбурге по инициативе Совета Европы с 5 по 11 октября впервые прошел Всемирный форум демократии с участием высокопоставленных политиков, лауреатов Нобелевской премии и активистов гражданского общества. Советник Президента Украины, член Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право) М. Ставнийчук, которая участвовала в работе форума, в интервью для УКРИНФОРМа рассказала о новых трендах современной демократии, сотрудничестве между Советом Европы и Украиной, конституционном процессе в Украине и т. п.

– Заметно даже «невооруженным глазом», что в Страсбурге для участия в первом Всемирном форуме демократии прибыло много молодых людей. С чем, с Вашей точки зрения, связана такая тенденция, и есть ли здесь украинская молодежь?

– Молодежный формат реально отвечает стандартам Совета Европы и других международных организаций, в частности ООН, ведь молодежь имеет возможность уже сегодня влиять на демократические процессы. В Страсбург приехали более 170 молодых людей в возрасте от 16 до 24 лет. Участие украинской молодежной делегации организовывал руководитель Лаборатории законодательных инициатив И. Когут. Здесь, на Всемирном форуме демократии, рассматриваются глобальные вопросы и очень важно, чтобы молодые демократические лидеры Украины чувствовали себя внутри европейских демократических процессов. Ведь мы – европейская страна.

– Какие достижения во время форума представляет Украина?

– В последнее время мы много сделали, в первую очередь, по развитию и становлению гражданского общества. Следует напомнить, что весной Президент Украины подписал Указ относительно стратегии государственной поддержки развития гражданского общества, это один из важных документов европейского уровня. В мае фактически консенсусом в 334 голоса народных депутатов был принят Закон Украины «Об общественных объединениях». Он отвечает европейским критериям, в первую очередь, рекомендациям Комитета министров Совета Европы в отношении общественных организаций. С 1 января 2013 г. закон вступает в силу.

Перед этим в Украине был принят прогрессивный Закон Украины «О доступе к публичной информации», который уже стал модельным для стран

Восточной Европы. Значительно усилилась возможность институтов гражданского общества принятием региональных программ способствовать их развитию и формировать прозрачные условия для государственного финансирования общественных организаций.

То есть нам есть о чем говорить и что презентовать в Страсбурге. Кстати, в ходе конституционного процесса существуют все основания обсуждать введение понятия гражданского общества как конституционной категории в контексте разработки предстоящих изменений в Основной закон. Это чрезвычайно важно, поскольку мы строим демократическое, правовое, социальное государство. Поэтому на Всемирном демократическом форуме мы говорим не только о планах и перспективах, но и о реальных практических шагах, которые уже осуществляются у нас в стране.

– Общеизвестно, что во время подобных форумов происходят не только дискуссии, но и важные встречи. Госпожа Марина, с кем Вы уже встречались в Страсбурге? Какие достигнуты результаты?

– Собственно, в рамках форума мы провели ряд встреч. В частности, с заместителем Генерального секретаря Совета Европы Габриэлой Батаини-Драгони, руководителем директората по вопросам программ Совета Европы Вереной Тейлор в контексте осуществления общих программ Плана действий Совет Европы – Украина, рассчитанного до 2014 г. Во время встречи шла речь об инициативах в рамках конституционного процесса, реальной работе и общих проектах по реформированию и совершенствованию местного самоуправления, а также о ситуации с судебной реформой в Украине. В этих вопросах мы выходим на достаточно серьезные практические предложения.

Обсуждали также институционные возможности и возможности ввода механизмов, которые имеют в своем распоряжение страны-члены Совета Европы, а также его органы. В частности, Конгресс местных и региональных властей, соответствующие департаменты, которые заботятся о демократии на местах. Шла речь также вообще о европейском опыте с точки зрения возможности территориальных громад. Для Украины это очень серьезная проблема, ведь на ее территории находятся более 12 тыс. территориальных громад, большинство из которых вряд ли можно считать экономически состоятельными. Дискутировали также о межмуниципальном сотрудничестве. Собственно, состоялся конкретный разговор о планировании мероприятий Плана действий Совет Европы – Украина, реформировании Конституции, обновлении законодательства, формировании новых практик.

В контексте тематического диалога состоялись встречи с руководством Венецианской комиссии, с руководителем Конгресса местных и региональных общин, а также с директоратом по вопросам демократии Генерального секретариата Совета Европы.

– Марина Ивановна, известно, что Вы опекаетесь вопросами конституционно-правовой модернизации в Украине. Насколько динамично, с Вашей точки зрения, продвигается конституционный процесс?

– В Украине уже наработаны предложения по обновлению действующей Конституции Украины в сфере правосудия. На прошлой неделе такие предложения, касающиеся развития системы судоустройства, судейского самоуправления, по вопросам доступа к должности судьи, к судейской профессии, переданы в Конституционную Ассамблею. Надеюсь, что в ближайшее время в Украине появятся основания говорить о серьезном продвижении в продолжении судебной реформы.

Напомню, что эксперты в области правосудия в Украине и Европейской комиссии за демократию через право в своих заключениях и рекомендациях неоднократно утверждали, что осуществить полноценную реформу правосудия в Украине без внесения изменений в Основной закон страны невозможно. Мы уже имеем рекомендации Европейской комиссии за демократию через право от 2010 и 2011 г., есть общие рекомендации Венецианской комиссии относительно правосудия и статуса прокуратуры. Таким образом, мы имеем серьезный массив информации и знаний, с которым работаем, и готовим соответствующие предложения, чтобы обновить Конституцию Украины.

Уместно напомнить, что Президент Украины, выступая на первом заседании Конституционной Ассамблеи в июне этого года, поставил вопрос судебной реформы как один из приоритетных для этого органа. Сразу Венецианская комиссия определила четырех своих экспертов по Украине. Думаю, что в октябре–ноябре этого года в рамках Конституционной Ассамблеи мы проведем круглый стол с участием экспертов Европейской комиссии за демократию для обсуждения вопросов, связанных с обновлением положений Конституции в части правосудия. Об этом, собственно, мы договорились с президентом Венецианской комиссии Джанни Букиккио.

– В течение последних двух лет Украина прилагала усилия для последовательного выполнения обязательств перед Советом Европы. Насколько успешной была эта работа?

– Дискуссии относительно пути развития демократии в Украине не утихают последние три года. Украина многое сделала в этом контексте, в том числе и в части выполнения обязательств перед Советом Европы.

Наши успехи на протяжении последних полгода связаны, в частности, с принятием положений Уголовно-процессуального кодекса, который построен на европейских стандартах уголовного процесса. В свою очередь, Уголовно-процессуальный кодекс требует соответствующего реформирования органов не только судебной системы, но и органов, связанных с правоохранительной деятельностью. Поэтому, принимая во внимание рекомендации Венецианской комиссии, Украина недавно приняла Закон Украины «Об адвокатуре» на новых принципах. Нынче в Верховной Раде рассматривается проект закона «О прокуратуре».

Считаю, что в условиях предвыборной ситуации быстро довести эту работу до логического завершения будет сложно, однако после выборов мы наеемся на значительное продвижение. Вместе с тем уже сегодня в

соответствующее законодательство внесен ряд серьезных изменений, которые позволяют говорить, что в вопросе статуса прокуратуры Украина совершила серьезный шаг вперед по приближению к европейским стандартам.

Дальше посмотрим, как заработает Уголовно-процессуальный кодекс. По результатам работы нескольких месяцев можно сделать анализ ситуации и внести соответствующие коррективы, если возникнет потребность.

В целом же, следует отметить, что в Украине не только разрабатывается новое законодательство, но и создаются основы для модернизации Конституции Украины. Это дает основания для уверенности в эволюционном и спокойном развитии нашего государства (*Ukrinform*(http://www.ukrinform.ua/rus/news/marina_stavniychuk_ukraina_demonstriruet_serezhnoeprodvigenie_v_priblizenii_k_evropeyskim_standartam_1455757). – 2012. – 11.10).

Члени Конституційної Асамблеї про вдосконалення конституційного процесу

А. Селіванов, голова комісії, постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України, академік Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор

Розуміння і реалізації конституційних положень «влада народу» (доповідь Комісії з питань здійснення народовладдя)

Насамперед два застереження.

Перше – Конституцію України 1996 р. не можна вважати фінальною крапкою на шляху еволюційного формування конституціоналізму та реалізації «влади народу». Це впливає з Акта проголошення незалежності України.

Друге – Український народ, здобувши всю повноту влади, єдиний має суверенітет без обмежень і наділений правом змінювати конституційний лад шляхом всенародного голосування.

У цих конституційних постулатах закладено концепт верховенства «влади народу», який є визначальним для конституційних механізмів її закріплення в нормах Основного закону та реалізації у всіх сферах функціонування суспільства і держави. При цьому фундаментальною основою для реалізації інституту народовладдя виступають конституційні принципи: «суспільство обумовлює сутність держави, права і свободи людини та громадянина, визначають мету і завдання здійснення народовладдя».

Сприймаючи вказані застереження і спираючись на конституційні постулати, Комісія з питань здійснення народовладдя представляє попередню доповідь Конституційній Асамблеї, як систему дослідження конституційних

норм і положень, які складають інститут «народовладдя» не з позицій поглиблення в аналіз конституційного закріплення, а через виявлення конституційних реалій, невідворотності їх критичного осмислення з позицій «живої Конституції». Цей шлях вказує на достовірність визначеного Комісією методологічного підходу та пошуку доказів і мотивацій у підготовці наступних змін і доповнень до тексту Конституції України 1996 р. відповідно на етапі розробки структури та змісту відповідної Концепції.

Виходячи з принципів та цінностей конституційного права, які були дослідженні вченими-юристами, політологами, філософами та соціологами правового спрямування, правова категорія «народовладдя» отримала свій концепт, як фундаментальний базисний елемент структури демократії. Спираючись на розроблене поняття «народовладдя» (з часів Т. Гобса, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Л. де Монтеск'є та інших і до сучасного періоду історії), у наш час наука конституційного права використовує метод герменевтики, як умову отримання нового рівня знань у праворозумінні конституційної доктрини «влада народу – основа суверенітету і джерело всієї влади». Провівши аналіз і тлумачення основної бази юридичних та інших із правовим контекстом джерел, які присвячено конституційній категорії «народовладдя», слід констатувати, що природно-правове вчення про народовладдя становить частину органічної теорії вищого порядку – визнання пріоритету прав і свобод людини, волі індивідів, як носіїв соціальних і культурних цінностей громадянського суспільства.

Отже, головний лейтмотив і найбільше завдання доповіді комісії полягає в тому, щоб мотивація у підготовці концепції змін до Конституції була пов'язана з виявленням реальності здійснення конституційних норм, присвячених народовладдю.

Перша позиція виходить з того, що народ – визначальна ознака владних відносин. Що це означає?

Багато визначень поняття «народовладдя» відомі теорії конституційного права, і всі вони передбачають його у структурному уявленні як об'єктивний організм демократії. Він складається з елементів, які існують у природі людського суспільства незалежно від нашого мислення й наших уявлень про демократію як владу народу. Кожному члену Конституційної Асамблеї відома багатоманітність форм організму демократії, які мають безпосередній і представницький характер. Отже, важливо привернути увагу, насамперед, до виявлення змісту цього правового явища. Але при цьому очевидно, що такий підхід страждає одним суттєвим недоліком. Оскільки конституційне поняття «народ» залишається в смисловому значенні нерозкритим, відбувається політична маніпуляція, пристосування його до різного характеру політичних відносин. Конструкція змісту конституційного терміну «народ» не була з'ясована і герменевтичними дослідженнями Конституційного Суду України, який звертався у 2005 р. до з'ясування смислу предмета «влада народу» в контексті розуміння ч. 1 ст. 5 Конституції України. Адже, коли йдеться про «народ» в юридичному сенсі, це поняття не сприймається наукою конституційного права як «народ, який за аналогією

можна уявити як суму громадян, які його складають», а разом з тим народний суверенітет також не являє сукупність суверенітетів громадян. За цією причиною наукові висновки підтверджують абстрактність змісту дефініції «народ», «народні маси», а інколи «народ» має локальне розуміння і вживається як «населення», «суспільство» – як територіальна громада та ін. Виникає серйозне запитання – чи не тому в реаліях життя з часів радянського суспільства чимало політиків і державних діячів ставлять під сумнів можливість здійснення влади безпосередньо ним самим, або прямим чи опосередковано – повним делегуванням народом суверенних повноважень влади суб'єктам державного правління, які періодично по факту виборів отримують від народу представницький мандат (Верховна Рада України, Президент України, органи місцевого самоврядування).

Таким чином, визначальна позиція вказує, що задовільного й остаточного наукового пояснення стосовно єдності населення в багатонаціональній спільноті вживаного в Конституції України поняття «Український народ» наукою ще не вироблено. Це ускладнило завдання, але не зупинило конституційне дослідження комісією поняття «народ», як організований суб'єкт природного поселення людей, як складна єдність, що поєднується із частин (нація, нацменшина, етнічна група та ін.), які теж виступають простими єдностями з аналогічними властивостями і для кожного з нас є об'єктивною реальністю. У той же час визначення такого суспільного суб'єкта як «народ» є швидше результат певного мислення, емпіричного пізнання природи та життя суспільства як органічного явища. Для конституційно-правового розуміння верховенства й першооснови влади народу поняття «народ» означає одушевлений суб'єкт, і це вказує на об'єктивну категорію існування єдності людей на території України як держави – щодо мети свого утворення й людського (соціального) буття. З цього випливають природні права народу мати та розпоряджатися владою над собою і в конституційному порядку включатися в механізми керування державою у соціально-економічних, культурних, економічних та інших напрямках. Це невід'ємне право народу на установчу владу відносно суспільного управління людьми є суттєвою ознакою народовладдя. При цьому, звертаючись до органічної теорії, яка складається з різних підходів щодо поняття «народ», і виходячи з аналізу природи формування єдності людей на території України, у край сумнівною є нещодавно запропонована для місцевих рад псевдогіпотеза щодо соціальних утворень в окремих регіонах держави, як реально існуючих самостійних організмів, яким властивий трансцендентний характер.

Для вчених-конституціоналістів залишається проблемним юридичний зміст конституційного поняття «Український народ». Деякі вчені в XIX ст. у пошуках аргументів народоутворення стверджували, що це питання факту, а не права. Однак з моменту проголошення в Декларації незалежності України було знайдено політичне розуміння та прийнято визначати «народ» у Конституції як Український народ.

Небезперечно, але правильно з наукових позицій звернути надалі увагу на можливість на підготовчій стадії розробки концепції, перевіривши відповідність статті 1 реальним суспільним відносинам, стосовно природи Української держави ввести більш досконале універсальне поняття «конституційна держава». Адже потрібно саме з цього почати і закласти іманентну логіку розвитку смислової категорії сутності держави як конституційної з ознаками стати правовою, соціальною та демократичною.

Чи сприймають члени Конституційної Асамблеї аксіоматичним текст ст. 1 Основного закону, у якому стверджується, що Україна є демократична, соціальна, правова держава? З позиції реалізації, а це, в першу чергу, права і свободи людини, як мета і пріоритети «народовладдя», держава повинна ще прийняти облік правової, соціальної і демократичної. Тобто держава в перспективі має стати по суті такою, а за наявності Конституції, її верховенства як соціальної цінності визначення «конституційною» державу є вже досягнутою реальністю. І тому характеристика відповідатиме дійсно конституційної сутності.

Ми виходимо з того, що фундамент наукових знань це реальність життя, а умовних меж, гіпотез конституційне право не сприймає.

Яким би не було важливим конституційно-правове виявлення ознак поняття «народ» наведена аргументація свідчить, що тільки народ об'єктивно виступає джерелом суверенної влади, коли він за своїми ознаками є цілісним, соціальним організмом і уособлює суспільство (тобто соціальну спільноту людей), а штучне (політичне, етносоціальне, національне) виділення в самостійні утворення окремих груп населення начебто цілісної спільноти є прямий шлях до сепаратизму, руйнування інститутів демократичного правління в країні. Відмічаючи багатоманітність форм національного, мовно-культурного, етно-територіального укладу (буття) людей головним є збереження й зміцнення єдності соціальної спільноти – Українського народу, який має єдину мету – побудову в «конституційній державі» політичного режиму з верховенством права і принципу демократії.

Таким чином, виявлена кваліфікація органічної єдності суспільної спільноти підтверджує конституційну цінність категорії «народ», що характеризує його в конституційній побудові суб'єктів влади, як вищий суб'єкт права на владу. Методологічно ми пропонуємо на розгляд Конституційної Асамблеї такий постулат: народ не претендує, а природно є носієм усієї влади з необмеженим потенціалом суспільного впливу на всі інші похідні інститути влади, об'єднані державою. Народ є від природи носієм верховної влади і сувереном без будь-яких обмежень і здатний реалізовувати свою волю щодо державних та інших владних органів. Конституція лише фіксує, а не наділяє такою властивістю народ. При цьому конституціоналісти вважають доведеним, що не можна ігнорувати той факт, що в об'єктивній реальності могутність державної влади визначає межі ініціативного прояву волі народу, здійснюючи керування ним як об'єктом. Як це можна бачити в класичній моделі розподілу влади (ч. 1 ст. 6 Конституції), навіть у самому складі сучасної держави встановлені між

суб'єктами з власною компетенцією реально-юридичні відносини – є політико-декларативні. Проте ставлення держави до народу, його верховної влади в багатьох аспектах фактично нівелюється. Головною причиною такої реальності наука конституційного права вбачає відсутність правової визначеності влади народу, оскільки конституційна формула – «єдиним джерелом влади і носієм суверенітету в Україні є народ» – не знайшла реалізації в законодавстві, оскільки ця формула розглядається не як правовий, а як політичний постулат.

Оцінюючи такий стан конституційної реальності, є всі підстави констатувати, що слабкість демократичних інститутів, низька політична самодіяльність (самоорганізація) переважної більшості населення є причиною того, коли окремі активні прояви народу у формах його самоідентифікації державна влада або пригнічує, або ефективно регулює, і в обох випадках держава тим самим нейтралізує народну ініціативу. Те, що пасивно відображається у формуванні громадянського суспільства, фрагментарно підтримується державною владою і, відповідно, часто видається за демократичну ініціативу громадян, а по суті є ініціативами самої державної влади. Такий політичний конгломерат з'являється кожного разу, коли держава суспільно-політичну активність підмінює звичаєм, не звертаючи увагу на встановлений конституційний правопорядок у юридичних відносинах з народом як суспільним організмом. Це породжує конституційні конфлікти у зв'язку з негативними процесами ігнорування волі народу з різноманітних питань вирішення державою внутрішнього й зовнішнього життя країни.

На такому підґрунті саме і виникає досить ризикова політико-правова ідея конституційного закріплення раціонального і недемократичного центру управління в державі (так званої жорсткої вертикалі влади), яка підтверджується реальною практикою. У цьому разі потенціал волі народу, як єдиного джерела влади, залишається нерозкритим у конституційних механізмах її реалізації, оскільки домінуючою для держави є політика зміцнення на всіх рівнях виконавчо-розпорядчої моделі вертикалі державної влади, що свідомо пригнічує ідею «народоправства», а демократія перестає бути сутністю держави. Отже, виникає необхідність переоцінки конституційного принципу, закладеного в суб'єктному визначенні невідчужуваності верховенства влади народу, як носія суверенітету. Важливо спрямувати критичне осмислення на реальний стан речей, коли існуюче теоретично позитивне, а практично пасивне ставлення державної влади до «народоправства» не підтверджується механізмами його застосування, оскільки не знайдено доказів безпосередньої участі народу, як політичної нації у реальних формах керівництва країною (низька явка громадян, пасивність до виборчого процесу, перманентність виборів знижує реалізацію волі громадян щодо установчої влади народу).

В якому стані перебуває здійснення влади народу через органи державної влади

Особливе питання в наступній концепції має зайняти місце концентрована правова думка щодо оцінок та характеру існування органічних зв'язків народу з органами державної влади, місцевого самоврядування, для яких суверен – народ повинен бути єдиним джерелом владних повноважень у всіх сферах життєдіяльності людей. Стосовно сучасної суспільно-політичної ситуації в Україні актуальність постановки цього питання зростає, зважаючи на те, що безумовне визнання й захист природних прав людини і громадянина обумовлює рівність усіх перед законом, але ознаками сучасної держави є і дедалі вагомніше стає панування державного апарату в центрі і на місцях і тому застосування державою влади пояснюється необхідністю посилення політичної волі державних органів і посадових осіб центральної влади, встановлення жорсткого контролю бюрократичного апарату над процесами формування вільного, плюралістичного ринкового суспільства. Хіба не створюється тим самим благодатне середовище для режиму особистої влади, тоталітаризму, проявів насилля над людьми, нехтування принципами гуманізму, справедливості? Як наслідок реальний зв'язок у народу з державною владою та органами місцевого самоврядування стає більш умовний з великою часткою адміністрування в їх відносинах, ніж конституційно-обов'язковий, тобто службово-обслуговуючий з боку органів влади, що викликає втрату довіри й авторитету в населення всіх соціальних верств до цих органів. Про такий стан політико-правових відносин досить переконливо свідчать результати репрезентативних досліджень соціологічних структур, коли загальнонаціональні інтереси ігноруються владою всупереч безпосереднім конституційним обов'язкам включати малі й великі спільноти громадян як суспільних суб'єктів у функціонування владних органів держави й місцевого самоврядування відносно розпорядження, зокрема, об'єктами, які є національним багатством (ст. 13, 14 Конституції України).

На підтвердження нашого бачення реальної ситуації звернемося до практики, яка свідчить про занедбання, навіть формально існуючих раніше організаційних форм «народовладдя». Наприклад, у сфері економічних конституційно закріплених відносин права власника – Українського народу, суб'єкти публічної влади використовують без обмежень, ігноруючи права народу, і це на жаль встановлено Конституцією. Законодавство часто навіть усуває в дозвільному порядку організаційні й правові бар'єри, які повинні відокремлювати приватне й державне (суспільно значущі об'єкти і сфери загальносуспільного значення). Таким чином, з'являється небезпечна тенденція, коли влада народу підмінюється владою бюрократичного апарату – безмежною та безконтрольною з боку народу, а через відсутність або слабкість конституційних інститутів відповідальності органів державної влади й місцевого самоврядування приватні інтереси високопосадовців або заможних осіб задовольняються за рахунок об'єктів права власності Українського народу. Звичайно, що це перетворює конституційні положення

ч. 1, 3 ст. 13, ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 16 та ін. Конституції України у фікцію, а отже, втрачається смисл установчої влади народу і держава перебирає в неконституційний спосіб всупереч вимог ст. 19 Конституції верховну владу народу. Такий порядок конституційних відносин, коли втрачається органічний зв'язок державної влади, органів місцевого самоврядування з народом, відображає суспільну потребу конституційної модернізації і створення нових смислових (текстуальних) конструкцій відповідно до об'єктивних потреб і реалій та сучасних поглядів на «народовладдя», яке здійснюється тільки якщо є наявність й функціонування механізмів «народоправства». Адже тільки узгоджуючи та реально визнаючи пріоритет загальносуспільних інтересів у взаємообумовленості народоутворювальної функції для органів публічної влади, яка опосередковується в кінцевому випадку органами державної влади, можливе досягнення мети побудови демократичного суспільства й правової, соціальної держави.

У зв'язку з цим правомірно навести деякі пояснення сучасного праворозуміння конституційного режиму здійснення влади народом.

Конституційно-правові умови реального народовладдя

Ми вбачали завдання Комісії з питань здійснення народовладдя залишатися поза схоластичної системи понять «режим» і «влада, які завжди опиняються в полоні багатоманітності життя дійсності і наших сьогоднішніх реалій.

Для тих, хто керується вченням про Конституцію, завжди методологічно важливим залишається головне питання: у чому полягає влада, яку має народ, як суверен? У практичному вимірі юридичне розуміння протилежне історичному, і тому ми зупинилися на тому, що може бути визначальним для реального народовладдя і в чому сенс виявлення ознак сучасного конституційного значення «влада народу». Політична думка інтерпретує цю категорію, як право, пов'язане з волею народних мас. Юристи пропонують дивитися на «владу народу» з позицій правового формалізму, а це насамперед норми Конституції, у яких закладено принципи не тільки верховенства народу як джерела державної влади та місцевого самоврядування, але й прерогативи Українського народу, його виключне право в політичній сфері конституційних відносин щодо: а) визначати і змінювати конституційний лад в Україні; б) у будь-який конституційний спосіб протидіяти узурпації державою, її органами або посадовими особами суверенної влади; в) надавати Верховній Раді України конституційні повноваження виражати суверенну волю народу і приймати Основний закон України та встановлювати конституційний режим цілісності й недоторканності території України, забезпечувати її захист як справу всього народу; г) доручати державі збереження генофонду Українського народу; д) вимагати від держави дотримання конституційного порядку щодо заборони створення й функціонування збройних формувань, не передбачених законом; е) вирішувати разом з державою питання розташування іноземних військових баз на території України; ж) виступати в повному обсязі владною силою

щодо вимоги реалізації права громадян брати участь у керуванні державними справами, народному волевиявленню у всеукраїнському та місцевих референдумів, виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також Президента України; 3) бути гарантом визнання й здійснення місцевого самоврядування, та інше, що передбачено в Преамбулі, ст. 5, 7, 16, 17, 38, 69, 71, 72, 73 та ін. Конституції України. Ми назвали сім основних складових конституційного режиму суверенної влади народу, які цілком спроможні стати основою розробки Суспільного договору щодо оновленої Конституції 1996 р. (ця пропозиція підтримана членами комісії).

Правове обґрунтування в конституційному сенсі насамперед полягає не тільки у визнанні державою повної належності влади народу, його національної культурної свободи, а й у закріпленні в Преамбулі Конституції найважливішої ознаки верховенства й суверенітету влади народу – це визначення статусу Українського народу як політичної нації.

У зв'язку з цим пропонується така аргументація. Суспільна правосвідомість є найважливішим стрижнем і рушійною силою влади, що цементує державну єдність. Громадська думка характеризує владу народу тільки тоді, коли вона є визначальною для держави та органів місцевого самоврядування в прийнятті найважливіших рішень. Ідеологію сучасної Конституції України виражає народний суверенітет, і тому комісія вважає, що через призму цієї конституційної доктрини необхідно розглядати всі конституційні інститути державної влади й місцевого самоврядування. Адже суверенна влада народу не підкоряється символам, які зараз ми спостерігаємо в тексті Конституції України. Якщо уважніше придивитися до здійснення конституційного концепту, одразу стає зрозумілим, що воля народу відчужена від механізмів держави.

Контент-аналіз періодичної преси і наукові роботи показують, що політики та державні діячі ігнорують запровадження конкретних механізмів дієвості народовладдя, дивлячись на «народоправство» як на ілюзію. Члени комісії – професори Ю. Барабаш, О. Фісун, провівши науково-теоретичне дослідження категорії «влада народу», дійшли висновку, що Конституція, декларуючи виключне право народу застосовувати владу народу, має відкритий шлях лише щодо визначення й зміни конституційного ладу, оскільки визначено правосуб'єктність Українського народу, при цьому абстрактно формулюється саме поняття «конституційного ладу», а реалізацію влади Конституція спрямувала в незрозумілий спосіб «визначення і зміну конституційного ладу».

Відсутність базових умов і діючого механізму реалізації ухвалених рішень населенням не дає можливості практично здійснювати владу відносно прав і свобод громадян, а також основоположних принципів народовладдя, про що наочно свідчить ситуація із всеукраїнським референдумом 2000 р., підкреслює професор О. Фісун.

Формулюючи припис ч. 3 ст. 5 Конституції, наміри законодавця призвели до доктринальної помилки, яка істотно вплинула на подальший розвиток конституційного процесу, зазначає доктор юридичних наук

Ю. Барабаш. Таким чином, конституційна юрисдикція опинилася в становищі методологічної пастки, коли відповідно до конституційних понять «конституційний лад» без розкриття його змісту, а філологічно це виглядає з позицій «влади народу», як «визначення його та заміна» Конституційний Суд України обійшов увагою, не сформулювавши їх дефініції, а тому за висновком учених – членів комісії – визначення «влади», яка характеризує правосуб'єктність народу, є оціночною категорією і охоплює надзвичайно широкий діапазон поглядів щодо його змісту. Це не дає можливості застосувати «владу народу» відносно вказаного предмета і більш схоже на утопію практичного використання конституційних приписів.

Отже, виникає необхідність зміни доктринальних підходів до розуміння «конституційний лад» в аспекті виключного права Українського народу формувати структуру та систему правовідносин, що відображено в ч. 3 ст. 5, ст. 150 Конституції (про затвердження на референдумі змін до Розділів I, III та XIII). У такому конституційному форматі тільки народ може змінювати Конституцію, що відображає зв'язаність норм Конституції волевиявленням волі не парламенту, а народу. Відношення держави до «влади народу» найбільш виразно проявилось у рішеннях Конституційного Суду України. В одному із перших рішень КСУ від 03.10.1997 р. № 4-зп сформульована безапеляційна позиція суду, яка засвідчила, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду на її прийняття». Основні аргументи щодо застосування повноважень *ad hoc* зводяться до їх відсутності у Верховній Раді приймати нову Конституцію, а також використанням референдуму, як стадії ратифікації при внесенні змін до Розділів Конституції, що закріплюють основи конституційного ладу (Рішення від 11.07.1997 р. № 3-зп). Ці правові позиції визначали шлях реалізації народовладдя щодо Конституції. Проте члени комісії правомірно поставили запитання: чому суд дійшов саме такого висновку і коли відбулася реалізація суверенних прав народу, якщо він уповноважив парламент на реалізацію його (народу) установчих повноважень? Згідно зі ст. 5 Основного закону 1978 р. найбільш важливі питання повинні виноситися на всенародне обговорення, а також ставитися на всенародне голосування (референдум). Загальновідомо, що Конституційна комісія тих часів, яка розробляла проект Конституції 1996 р., не могла ігнорувати спосіб прийняття нової моделі Основного закону України. Для нас зрозуміло, що більш актуального питання, яке повинно було ставитися у вказаній процедурі набуття легітимності Конституції моделі 1996 р., не існувало. Такий порядок отримання вотуму довіри від народу був передбачений і в заключних положеннях Конституційного договору від 8 червня 1995 р., коли заборонялося проводити референдум з будь-яких питань крім, як прийняття нової Конституції України. Намагання забезпечити максимальну легітимність нової Конституції через всенародне обговорення й референдум у той період 1995 р. були нейтралізовані політичним процесом.

Члени комісії з певним сумнівом поставилися до правових позицій КСУ, які визначали правозастосування Верховною Радою установчої влади від імені Українського народу щодо Основного закону України у Рішеннях 1997 р. Якщо таким чином пояснювати прийняття Конституції парламентом, вбачаючи опосередковану суверенну волю народу, як це зробив Конституційний Суд у Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005, або наводити як аргумент відсутність у чинній Конституції зазначеного права у парламента, можна дуже легко знайти в таких правових позиціях суду нашарування конкретної політичної кон'юнктури. Результат буде всім відомий – на тривалий час відкладається реалізація суспільних ідеалів, а влада народу стає лише конституційною фразеологією.

У сучасних умовах конституційна модернізація дає можливість глибоко осмислити реальний смисл найважливішої конституційної категорії, вивести поняття «влада» на рівень гносеологічного розуміння її походження від народу, коли пануючим витокком стає не абстрактна формула Конституції, а повне і не викривлене витлумачення волі суверена. Які б не були теоретичні заперечення юристів і соціологів проти такого підходу, безсумнівно, головне з ідеєю влади народу, яку слід перетворити в механізм конституційного рівня, саме з нею пов'язані такі могутні й глибокі настрої народних мас у багатьох питаннях політики держави. Адже без влади народу, без її розуміння і закріплення в новій редакції ст. 5, 38 та інших стає незрозумілим життя сучасної демократичної держави.

З цього погляду слід також навести аргумент члена Комісії Ю. Барабаша, і він стосується того, що коли в політичних колах не згасла ідея про внесення нової редакції Конституції на затвердження референдуму (з попереднім всенародним обговоренням). Конституційний Суд зробив однозначний висновок, якщо виявляти довіру до його рішень, прийнятих у 2000 р.: винесення такого питання на референдум без з'ясування волі народу щодо необхідності прийняття нової Конституції означає взагалі послабити існуючий конституційний лад (Рішення КСУ від 27.03.2000 р. № 3-рп/2000).

Конституційна Асамблея теж повинна враховувати суспільний настрій і громадську думку, які об'єктивно відображають реалії «живої Конституції», і комісія вважає за важливе підтвердити за наслідками обговорення попередньої доповіді висновок стосовно конституційно-правових умов реального народовладдя – це відсутність конкретних механізмів, які забезпечують право Українського народу керувати власною долею. Поки що державна влада не намагалася створити модель розгорнутого демократичного управління, і в боротьбі політичних сил постійно вирішується питання, кому належить повне й навіть дійсне витлумачення волі народу як суверена. Не протиставляючи «народовладдя» політичній владі держави, яка формується політичними партіями, для членів комісії аналітична робота в сегменті теорії і практики здійснення народовладдя є відповідальним завданням науковців, а не грою історичної випадковості.

Проведення аналітичної роботи в межах комісії підтвердило важливість модернізаційної стратегії як найважливішого напрямку державної політики, і в

сучасний період імпульс у підготовці Концепції змін і доповнень до Конституції України відповідає нагальним реаліям часу й життєвим викликам. Основний закон України залишається невичерпним потенціалом для людини, суспільства й держави, але потрібно вийти на системні пропозиції, щоб кожна норма, кожна конституційна категорія мали перспективу свого втілення в правову систему, у суспільні відносини. Щодо Українського народу важливо концептуально по-новому підійти до Конституції, як Суспільного договору з Українським народом, як політичною нацією. Прикладом є конституції зарубіжних країн. Національний, народний суверенітет породжує всі повноваження держави (ст. 1 Конституції Іспанії). Правосуддя відправляється іменем народу (ст. 101 Конституції Італії). Помилування за Конституцією німецької Землі Гессен (ч. 1 ст. 109) здійснюється від імені народу. Отже, народ, як суб'єкт конституційного права, за своїм об'єктивним становищем має всі ознаки соборності, єдності в Україні, і тому він має право на нову політичну реальність, як носій суверенітету і джерело влади. Наявність у Конституції України положень, які можна розуміти як правовий взаємозв'язок народу з владою (ст. 5, 13, 17 та ін.) зовсім не вказують на наявність у народу дійсного конституційного права на владу. Тому ми маємо справу з довільним тлумаченням «народного суверенітету», «народного представництва», «інтересів народу», «народного волевиявлення» та інших понять, які створюють інтерпретацію плутанини й маніпуляцій.

Комісія з питань здійснення народовладдя вбачає своїм завданням надалі в Підсумковій доповіді надати Конституційній Асамблеї нові концептуальні моделі, використовуючи арсенал конституційно-правових механізмів, які б дозволяли сутність поняття «народовладдя» перетворити в системному порядку, як засоби і форми реалізації влади народом і щодо держави підняти конституціоналізацію «народного суверенітету». У цьому полягатиме мета концептуально вийти на ідеологію верховенства влади народу, що охоплюється поняттям «народоправство». Буде цілком корисним використати для техніки правотворчості 10 «заповідей» конституціоналістів, серед яких постулати системного ряду й прогнозу майбутньої ефективності (втілення в правову систему) передбачають введення в конституційне право поняття «органічних законів», які зроблять для народу можливим технічно користуватися правом на владу, як носію суверенітету. Не можна допускати, зокрема, такий конституційний дефект, поки в економічних відносинах народу й державної влади, органів місцевого самоврядування всі природні ресурси на території України належать українському народу (ст. 13), а права власника в цій же нормі від його імені здійснюють суб'єкти, які періодично змінюються, переобираються і ніякої відповідальності для них Конституція не встановлює, як і не визначені конституційні межі їх здійснення (ч.1 ст. 13 Конституції). Така конструкція вказаного положення ст. 13 не тільки не має свого глибинного смислу, але в цьому важливому праві, яке належить «владі народу», можна побачити «аномію» (буквально відсутність законів), коли йдеться про системний підхід до конституціоналізації законодавства в

природному праві власності народу на своїй території. Важливо підкреслити, що жодного разу в Конституційному Суді України не було подань для перевірки розгалуженого законодавства щодо об'єктів права власності народу на його відповідність ч. 2 ст. 5 і ч. 1 ст. 13 Конституції України. Хіба треба наводити численні факти за всі роки після прийняття Конституції 1996 р. про те, які наслідки спровокувала редакція тексту ч. 1 ст. 13 Конституції в суспільстві, серед населення регіонів, коли в правозастосуванні прямо порушувалося основне право народу, як власника природних ресурсів. Якщо реалізація права в Конституції розглядалася в такий спосіб, як політичне, на момент прийняття чинної Конституції, то в сучасних умовах загроза конституційному праву з боку гіпертрофованих реальних відносин власності значно посилилась. Над цим, украй гострим, питанням конституційного порядку не можна не замислитися. До цього закликає і теорія «мінімальної держави».

Отже, без охоронюваного конституційного режиму права народу реалізувати повноту влади, як і право в цілому, втрачають свою соціально-практичну цінність. З позицій реалізації влади народом логічним наслідком положень ст. 5 Конституції є проекція основних механізмів, які потрібно ввести технічно в текст Конституції України в діапазоні демократичних форм застосування волі народних мас. Як це не прикро, але навряд чи за таких обставин можна говорити про пасивність, байдужість народу, коли його конституційні інтереси були «забуті» законодавцем під час розробки конституційно-правової доктрини «влада народу».

Для теорії конституційного права категорія «народовладдя» не презумпція, не аксіома, і бажано вірити, не фікція. Але ж формула ст. 5, як вважає комісія, потребує окремого глибокого наукового осмислення, яку повноцінно не можна виконати. Образне термінологічне поняття «джерело влади» не дезавуюють загрози безвідповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за здійснення повноважень влади від імені Українського народу.

Така ж сама філологічна незрозумілість у практичному сенсі притаманна нормативним положенням, яку ми знаходимо і у ч. 1 ст. 38 Конституції України, у якому проголошено: «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...». Дефект тексту вказує на те, що за філологічною конструкцією «мають право» повинні встановлюватися відповідні обов'язки, наміри державних органів, принаймні запропонувати залучати громадян до управління державними справами, адже у ст. 8 Конституції прямо вказано, всі конституційні норми є нормами прямої дії. Наявність конституційної прогалини, недосконалість філологічного викладення тексту в даному випадку виключає належну конституційну трансдукцію в чинне законодавство. Як цілком слушно вказує професор В. Федоренко – член комісії, що ми розглядаємо конституційно-неприпустиму прогалину і водночас існує дефект тексту вказаних норм Конституції. У юридичному сенсі конституційна прогалина – це технічно помилкове конструювання норм права, яке свідчить про нерозуміння або

«небажання» законодавця розуміти смисл завдання, яке перед ним було поставлено. Ще одне правило конституційної техніки правотворчості слід сформулювати таким чином: конституційні дефекти в тексті не можна «виправити», як і «компенсувати» їх наслідки на законодавчому рівні, або шляхом тлумачення положень і термінів Конституційним Судом. Можна наводити численні приклади більш «драматичної» колізії, коли законодавець узагалі забуває про народ, який начебто надав органам місцевого самоврядування розпоряджатися землею, природними копалинами і т. ін. Отже, сьогодні необхідності в черговому обґрунтуванні критичного стану реалізації «влади народом» уже немає.

Треба просуватися далі. Необхідно концептуально зв'язаним чином запропонувати, як конституційні реалії обумовлюють доктринальне корегування й напрями подальшого вдосконалення фундаментально інституту «народовладдя» як «народоправство».

Попередня доповідь комісії лише накреслює контури вдосконалення і доповнення тексту чинної Конституції у вказаному напрямі, оскільки головний орієнтир відомий усім – це практика здійснення народовладдя в Україні. Вона вказує на необхідність введення та нового конституційного відображення постулатів, які стосуються правової доктрини і концепції внесення змін до Основного закону України.

Постулатом є те, що конституційний інститут народовладдя базується на концепції демократії, як активної участі і впливу суспільства, через волевиявлення, яке об'єднано національними, політичними, соціальними та іншими інтересами і здатне до остаточного й вирішального погодження дій державної влади та органів місцевого самоврядування. Це стосується всіх сфер формування й здійснення державою основних функцій в керуванні країною та її регіонами, включаючи Автономну Республіку Крим. Народовладдя безпосередньо має право відповідати на звернення держави щодо встановлення конституційного ладу, визначення механізму держави та місцевого самоврядування, у якому владою народу встановлюються владні й самоврядні повноваження в інтересах особи та громадянина, усього українського суспільства.

Найбільш вагомим способом реалізації установчої влади народу є закріплення за державою делегованого права здійснювати управління суспільними справами шляхом утворення суб'єктів публічної влади, а також правової системи і законодавчої діяльності, яка визначається Конституцією України. Держава повинна відповідати вимогам, встановленим у Конституції, – бути правовою, соціальною і демократичною, що відображає устрій і діяльність сучасної конституційної держави. Концептуально вищим ступенем розуміння суверенітету народу слід розуміти право українського народу на волевиявлення у найважливіших питаннях здійснення державної політики, національно-культурної свободи, розпорядження національними багатствами та іншими об'єктами права власності народу, встановлення конституційного правопорядку, обмежень державної влади правом в ім'я справедливості та інших загальносуспільних напрямках здійснення інтересів

народу. За таких умов концептуально важливим слід вважати і надалі передбачити новелу в тексті Конституції з визначенням українського народу – політичною нацією як ознакою суверенної демократії в Україні.

Таким чином, переосмислюючи закріплені Конституцією України умови здійснення народовладдя та реалізації можливостей волевиявлення народу у конституційний спосіб стосовно своїх інтересів, висновки, до яких прийшла комісія, полягають у такому.

Насамперед комісія сформулювала концептуальні ідеї конституційної модернізації категорії «влада народу»

Визнаючи, що суб'єктом народовладдя виступає багатонаціональний український народ за сукупністю притаманних йому ознак, які складають органічну теорію співвідношення понять «народ» і «нація», методологічно по-новому слід оцінювати суспільну єдність громадян України, яку в подальшому можна вважати за конституційним визначенням народу політичною нацією. У міжнародно-правовому вимірі існування Організації Об'єднаних Націй підтверджує постановку такого питання на конституційному рівні визначення правосуб'єктності українського народу (Преамбула Конституції).

Виходячи з того, що верховна влада належить українському народу як суверену, комісія, спираючись на реальний стан речей, пропонує переглянути конституційний текст, ст. 1 і Преамбули, у якому вказується як факт, що за характером формування держава є правовою, соціальною, демократичною, що можливо досягти цих ознак лише у перспективі. Тому пропонується в Конституції, виходячи з реалій досягнутого і визнаючи змістовну цінність української державності, іменувати за своїм титулом Українську державу конституційною з ознаками права, соціальна, демократична.

Далі – народовладдя слід розуміти у динамічному прояві головної властивості як волевиявлення народу, яке може бути дозволяючим і забороняючим для органів державної влади і місцевого самоврядування. Тому на конституційному рівні є можливість закріпити здатність народу реалізовувати установчі функції і наділення владними повноваженнями суб'єктів публічної влади (парламенту, Президента України й уряду України), а також впливати на конституційно важливі рішення центральної влади та інших публічних органів. З цією метою комісія вважає за можливе викласти ідею передачі публічній владі владних повноважень народом у концепції суспільного договору, у якій відобразити легітимність владних повноважень, які передбачені Конституцією для суб'єктів, що обираються народом і здійснюють їх від його імені. У такий спосіб буде включений механізм «народоправства» як центральне питання народного суверенітету.

Ідея збалансованого суспільним договором обсягу повноважень державної влади й органів локальної демократії дасть змогу включитися механізмам розумного обмеження органів державної влади і місцевого самоврядування, їх здатності підкорятися волі громадян України.

Важливою пропозицією комісія вважає пряму необхідність концептуально передбачити введення до конституційного тексту механізмів реалізації «народовладдя як народоправства». Це означає фіксацію найбільш ефективно-реальних форм здійснення «влади народу», що вимагає нових нормативних конструкцій та їх системне відображення в Конституції, замість абстрактних положень «громадяни мають право брати участь...» і подібних цій конституційній формулі. Це створить умови для поєднання права і справедливості при формуванні основ громадянського суспільства в Україні і буде розширювати конституційний простір і саморозвиток його інститутів. Не можна залишити без уваги інститут соціального діалогу народу і державної влади щодо найбільш гострих соціальних проблем і ввести його в конституційні принципи суспільного ладу як важливу складову суспільного договору щодо внесення змін до Конституції.

Вироблення конституційного постулату означатиме, що держава служить громадянському суспільству і це обумовлює введення нових інституціональних засобів конституційного контролю народу за публічною владою.

Таким чином, проведений аналіз здійснення народовладдя як конституційного принципу в побудові суспільного і державного ладу в Україні дає можливість комісії сформулювати базисні положення при підготовці Концепції змін до Конституції України.

По-перше, конституційно-правовий інститут «народовладдя» важливо розглядати у формуванні концепції конституційної модернізації як методологічну та інструментальну категорію у виявленні об'єктивних процесів запровадження конституційних принципів і цінностей демократії у сферах суспільного й державного життя в Україні.

По-друге, співвідношення ідеального і реального у здійсненні народовладдя говорить про наявну обмеженість форм волевиявлення громадян, загрозливу відчуженість головного суб'єкта – українського народу від вирішення державною владою, органами місцевого самоврядування суспільно вагомих питань розвитку країни.

По-третє, інститут народовладдя в Україні позбавлений реальних конституційно закріплених механізмів досягнення мети – верховенства народного суверенітету, а також дійсного «народоправства» в управлінні державою, як умови її демократичного розвитку, що вимагає внесення змін і корекції у конституційних нормах відносно конституційного верховенства «влади народу», відображення реальної сутності держави й ознак українського народу.

По-четверте, комісія вважає концептуально обов'язковим виявлення найбільш «вузьких» місць конституційного закріплення суверенітету народу і делегованих державі та органам місцевого самоврядування повноважень управляти об'єктами національного багатства і права власності народу. Модернізації підлягають формули конституційних положень у ст. 13 та 14 Основного закону.

По-п'яте, у процесі подальшої роботи над концептуальними засадами «народовладдя» комісія має спиратися на мотивацію нового суспільно-політичного значення і ролі «влади народу», яку в конституційних змінах важливо відобразити як реальну умову розширення народної ініціативи і самодіяльності у розвитку форм безпосередньої участі народу в законотворчих і управлінських процесах, формуванні в центрі і на місцях інститутів громадянського суспільства в Україні. Акцентуючи увагу на відмінності політичного і конституційно-правового підходу до виявлення й оцінки реального народовладдя, надто важливим є виправлення помилки у конституційній доктрині народовладдя (офіційно вираженої у ст. 5, 13, 14, 38, Конституції України), яка полягає у визначенні виключного пріоритету державних перед суспільними інтересами та інтересами особи і громадянина. Адже недостатньо оцінюється і відображається у смислових конструкціях конституційних положень дійсний стан впливу влади народу на використання державною владою та місцевим самоврядуванням наданих конституційних повноважень, які вже у законах і урядових актах перетворюються у ризик стати на шлях дискреції, узурпації влади за ступенем її критичного відчуження від парламенту (законодавця) й уряду (державного управління), а також низького рівня гарантування інститутом президентства реального народовладдя.

Вказані постулати становлять основу вироблення комісією правової доктрини сучасної конституційної держави – України. Критерієм здійснення народовладдя повинен бути розподіл механізмів застосування конституційного регулювання «влади народу» по всіх розділах Конституції, встановлення форм реалізації прямої і представницької демократії. У цьому комісія вбачає реальну можливість запропонувати закласти нову перспективу для здійснення в Україні «народовладдя як народоправства», починаючи з фіксації у Конституції України виборчої моделі мажоритарного принципу формування депутатського корпусу Верховної Ради України.

По-шосте, правова доктрина полягає в тому, що для повновладдя народу та здійснення його суверенних прав не може бути будь-яких конституційно-правових перепон, і тому з позицій конституційної держави і повновладдя українського народу як політичної нації підлягають перегляду конституційні положення ст. 13 та 14 чинної Конституції України, оскільки ознакою держави є її правова сутність і справедливість до можливостей здійснення прав народних мас, територіальних громад і кожного громадянина.

По-сьоме, комісія звертає увагу Конституційної Асамблеї на те, що безпосередньо стосується поглибленого осмислення формулювання прав громадян у конституційній нормі (ст. 38 Конституції). Як принцип ця конституційна формула стосовно закріпленого права громадян не підкріплена механізмами для активного впливу на політичне самоврядування в державі. Через юридично оформлену суспільну думку народних мас (типу народних петицій до публічної влади, народних позовів до вищих судових інстанцій в силу ст. 55 та 124 Конституції та ін.) відкриваються перспективи волевиявлення народу. Адже для створення конституційних умов

дотримання і реалізації народного суверенітету «влада народу» повинна на перспективу отримати можливості через введення нового конституційного механізму зближення з представницькими суб'єктами державної влади приймати конституційні зобов'язання від Президента України та Верховної Ради України у вигляді, наприклад, послань, які оприлюднюються перед українським народом після закінчення виборів і набуття легітимності виборів вказаних суб'єктів права.

При цьому комісія вважає за можливе запропонувати закріплення в Конституції України питань, які підлягають усенародному схваленню, усенародному голосуванню на референдумі (згідно з рішенням КСУ від 5 жовтня 2005 р.) та в інших формах волевиявлення народу. У зв'язку з цим комісія пропонує розглянути доцільність (при об'єктивних умовах конституційного устрою) введення у відповідний розділ Основного закону юридично визначеної моделі виборчої системи (пропорційної, мажоритарної або змішаної). Політичні права обирати і бути обраним для громадян України прирівнюються в умовах конституційної держави і демократичного устрою до природного права вільного волевиявлення (не відчуженого права на свободу). Виборче право безпосередньо відповідає принципу здійснення народовладдя – «народоправству» і не може зводитися до виконання покладеного на громадян обов'язку.

По-восьме, здійснення народовладдя у формах безпосередньої демократії виглядає у Конституції надзвичайно обмеженим, і це пояснюється стриманим ставленням органів публічної влади у центрі і на місцях до волевиявлення народних мас у проявах народної ініціативи. Громадяни не мають за висновком комісії цілком позитивної участі у законотворчій діяльності й тому в подальшому правозастосуванні виконання законів України є найбільш серйозною проблемою для держави і місцевого самоврядування.

Не менш важливим слід вважати, як спосіб введення режиму відповідальності судової системи перед народом, участь громадян у відправленні правосуддя. Але при всій привабливості надати судовому устрою широкі демократичні підстави і ввести виборність суддів, навряд чи такий спосіб формування суддівського корпусу отримує правове закріплення у Конституції України. Навіть при широкому виборчому праві (судді місцевих судів обираються населенням, а судді апеляційних судів регіональними представницькими органами – депутатами) не виключається небезпечний тиск державних структур і політичних партій на здійснення правосуддя. Щоб виключити таку небезпеку, комісія пропонує нову модель у відокремленні справ, які стосуються безпосередньо громадян за місцем їх проживання. Найбільш прийнятним видається Комісії закріплення в Конституції України інституту мирових суддів, які повинні отримувати право здійснювати правосуддя у межах наданої компетенції після обрання їх населенням на місцях на території України.

Таким чином, привертаючи увагу до важливих питань народовладдя, комісія вбачає велике практичне значення застосування концептуально

визначених напрямів, які дають змогу запровадити механізми «народоправства» і досягти суспільно-договірної природи Основного закону, який закріпив верховенство влади народу, але досягти панування спільної волі громадян означає забезпечувати і панування народного суверенітету.

Комісія продовжить свою роботу у вказаних напрямках (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>)*. – 2012. – 16.10).

О. Скрипнюк, голова Комісії Конституційної Асамблеї України з питань конституційного ладу та порядку прийняття і внесення змін до Конституції України, професор

Проблеми вдосконалення основ конституційного ладу в Україні: досвід і перспективи

Для вітчизняної конституційної практики поняття «основи» чи «засади» конституційного ладу та «конституційний лад» є відносно новими. Доволі часто в юридичній науці між ними не проводиться чітких відмінностей. Більше того, вказані поняття фактично визнаються тотожними з урахуванням кола суспільних відносин, які утворюють конституційний лад. Разом з тим термін «засади конституційного ладу» є більш вузьким по відношенню до терміна «конституційний лад», який включає в себе як самі засади, так і інші норми, які містяться в різних розділах Конституції України і частково навіть у конституційних законах.

Для України питання основ конституційного ладу в усі часи зберігало актуальне і доленосне значення. Головним політико-правовим наслідком незалежності України у 1991 р. стала саме докорінна зміна конституційного ладу проголошеної незалежної Української держави. Декларація про державний суверенітет України закріпила основні принципи організації та діяльності нової суверенної республіки, а Акт проголошення незалежності України визначив загальні засади як суспільного, так і державного ладу України. У цьому розумінні можна стверджувати, що конституційний лад України втілює в собі, насамперед і головним чином, суспільний і державний лад у їх взаємодії.

Пізніше Конституція України 1996 р. в Розділі I «Загальні засади» та інших своїх положеннях закріпила основи конституційного ладу України. Вона визначила Українську державу як суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову (ст. 1), людину, її права і свободи проголосила найвищою соціальною цінністю (ст. 3), народовладдя надійно закріпила як невід'ємну частину конституційного ладу (ст. 5) тощо. Тільки така держава може бути ефективною, сильною, конкурентною в широкому розумінні цього слова, здатна зробити суспільство процвітаючим, створити умови для гідного життя людей.

Незважаючи на те що нормативне визначення конституційного ладу і його засад наразі в Конституції відсутні, норми I розділу виступають запорукою ефективності Основного закону, його загального стабілізуючого

значення і всієї правової системи. Закріплені в I розділі Конституції України засади конституційного ладу становлять першооснову для інших положень Основного закону, для усієї системи чинного законодавства та інших нормативно-правових актів. Уся Конституція має будуватись згідно з положеннями засад конституційного ладу, які є основоположними принципами організації та діяльності держави. Ці принципи утворюють ядро (основи) конституційного ладу України. Невипадково їх називають «малою конституцією» або «конституцією в конституції».

Конституційні положення про засади конституційного ладу знайшли своє відображення в правотворчій і правозастосовній діяльності учасників конституційного процесу. Подальші зміни основ конституційного ладу були, зокрема, пов'язані із запровадженням в Україні парламентсько-президентської форми правління та подальшою політичною структуризацією громадянського суспільства через запровадження пропорційної виборчої системи при формуванні парламенту та при проведенні певних видів місцевих виборів, а у 2010 р. – з поверненням до президентсько-парламентської форми правління.

На сьогодні в юридичній науці та практиці по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні, про що, зокрема, наголошується в мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 5 жовтня 2005 р. (справа про здійснення влади народом). Разом з тим системний аналіз праць вітчизняних і зарубіжних учених дає змогу зробити висновок, що в поняття конституційного ладу вкладаються такі значення.

По-перше його розуміють як цілісну систему основних політико-правових, економічних і соціальних відносин, які встановлюються й закріплюються Конституцією та іншими конституційними нормами. У цьому значенні термін «конституційний лад», по-суті, є тотожним терміну «державний лад».

По-друге, він розуміється як певний спосіб (форма) організації держави, який закріплено в її Конституції.

По-третє, як такий стан цих відносин або порядок, що характеризує державу як конституційну, забезпечує підпорядкованість держави праву, сприяє закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості справедливих, гуманних і правових зв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою.

Сьогодні існують й інші погляди на визначення категорії конституційного ладу, інші підходи, тлумачення і дослідження. Усе це говорить про необхідність подальшої розробки цієї проблеми і створення повної характеристики конституційного ладу. Але різниця в поглядах на розуміння відповідної категорії не є перешкодою у проведенні вченими досліджень проблем конституційного ладу.

Не всі сучасні конституції містять самостійні частини або структурно відокремлені конституційні інститути, які б об'єднувались загальною рубрикою «основи конституційного ладу». У ряді конституцій сучасних держав є окремі розділи, які хоч і називаються по-різному: «Засади

конституційного ладу» (Вірменія, Білорусь, Російська Федерація та інші) чи «Основні положення» (Естонія, Грузія, Азербайджан та інші) або «Загальні принципи» (Іспанія, Греція, Італія, Литва, Латвія, Киргизтан, Узбекистан та інші) – включають норми, які регулюють схожі суспільні відносини. У них відсутнє офіційне визначення змісту поняття конституційного ладу. Відповідний I розділ у Конституції України має назву «Загальні засади». Подібну назву має розділ Конституції Казахстану. Але основи конституційного ладу України не є тотожними змісту зазначеного розділу.

Аналіз тексту Конституції України дає підстави зробити висновок, що конституційний лад, крім I розділу Конституції, набуває подальшого розвитку і системного закріплення в Розділі III «Вибори. Референдуми» та у Розділі XIII «Внесення змін до Конституції України». Розділ I містить положення сутнісного характеру, більшість з яких виконує роль юридичного підґрунтя нормативної першооснови для інших конституційних положень, включених до положень розділів III та XIII. Саме I розділ «Загальні засади» виступає змістовним стержнем усього Основного закону України. Значна частина його норм є нормами-принципами, які забезпечують найбільш загальний рівень регулювання. У цьому контексті є підстави стверджувати, що засади конституційного ладу – це сукупність найбільш важливих принципів, які мають особливе значення і вищу юридичну силу для організації діяльності держави і суспільства. Ці принципи визначають форму і засоби організації України як держави, забезпечують людині та громадянину права і свободи та характеризують її як конституційну державу, якій властива обмеженість державної влади, а також визнання і гарантування народовладдя. Водночас ці норми за юридичною природою і силою аналогічні іншим конституційним нормам і також є нормами прямої дії. Іншими словами, основи конституційного ладу є наріжними конституційними ідеями та ідеалами, які лежать в основі розвитку суспільства та держави, породжують і змінюють відповідні правовідносини.

За своєю суттю конституційний лад є певним типом конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права. Тому варто погодитись з тим, що нинішній конституційний лад України відображає, насамперед, відповідний характер стану суспільства, держави і права, які існують сьогодні в Україні. Подальший характер розвитку конституційного ладу має визначити конституційна реформа в Україні, яка значною мірою, за межами роботи Конституційної Асамблеї, є більше предметом необ'єктивних оцінок, а часто політичних спекуляцій, ніж ретельного конституційно-наукового аналізу.

Слід наголосити, що практична реалізація Основного закону породжує сумніви, що Конституція нашої держави сьогодні виконує роль гаранта у забезпеченні правової системи у взаємовідносинах із суспільством, громадянином і державою, виступає своєрідним бар'єром руйнівних дій різних гілок державної влади, про що говорять приклади недалекого минулого, і не існує гарантій, що подібне не повториться в майбутньому. Зазначений стан зумовлюється недостатньо визначеною соціально-

економічною структурою суспільства, що істотно позначилось на змісті засад конституційного ладу.

За своїм змістом конституційний лад опосередковує собою насамперед передбачені та гарантовані Конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій, основні засади зовнішньополітичної та іншої міжнародної діяльності держави, основи національної безпеки та інші існуючі найважливіші види конституційно-правових відносин.

За формою конституційний лад України є системою основних організаційних і правових форм суспільних відносин, передбачених Конституцією, тобто основних видів організації та діяльності держави, суспільства та інших учасників конституційно-правових відносин. Насамперед конституційний лад України уособлює передбачену Конституцією форму (форми) держави – за характером державного устрою і державного правління – і форми безпосереднього народовладдя. До того ж конституційний лад України характеризується рядом істотних ознак, зокрема суверенністю, демократизмом, гуманізмом, реальністю, системністю, науковою обґрунтованістю, історизмом, наступністю, програмним характером, гарантованістю конституційного ладу. Запропоновані якісні характеристики конституційного ладу України зберігають свою актуальність і в умовах сьогодення.

Отже, під гарантіями конституційного ладу України слід розуміти систему загальносоціальних і спеціальних юридичних (нормативно-правових і організаційно-правових) умов і засобів матеріального та процесуального характеру, які забезпечують дієвість основних принципів і інститутів суспільного та державного ладу України. Як правило, увага зосереджується на спеціальних або юридичних гарантіях конституційного ладу України, хоча в реальності його гарантованість значною мірою залежить від стану загального розвитку всіх сфер суспільного і державного життя – політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної, інформаційної тощо. При цьому слід враховувати, що поряд з об'єктивними чинниками, а саме: належним рівнем розвитку всіх сфер суспільного та державного ладу та їх взаємної кореляції – на гарантованість конституційного ладу впливають і численні суб'єктивні фактори. Таким суб'єктивним чинником можуть бути, наприклад, стосунки між національними політичними лідерами, внутрішні суперечки між різними представниками політичної еліти, партикулярні політичні інтереси різних суб'єктів політичної влади тощо.

Зазначене не заперечує важливості спеціальних (юридичних) гарантій конституційного ладу України. Наразі вони поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові гарантії конституційного ладу України. Відповідно, нормативно-правові гарантії конституційного ладу України визначаються досконалістю системи чинного конституційного законодавства України, що закріплює в Конституції та законах України основні інститути суспільства і держави. Організаційно-правові гарантії конституційного ладу

України представлені системою учасників конституційних правовідносин. До них належать український народ, національні меншини, політичні партії та громадські організації, профспілки, Українська держава в цілому та її уповноважені органи (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура та інші), територіальні громади та органи і посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, міжнародні органи, організації, ЗМІ тощо. Важливим елементом організаційно-правових гарантій конституційного ладу України на сьогодні виступають і парламентська коаліція та парламентська опозиція.

Як показує текстуальний аналіз сучасних конституцій, у розділах, присвячених визначенню основ конституційного ладу, ми обов'язково зустрічаємо шість груп норм: а) ті, які характеризують державу з точки зору її незалежності і суверенності; б) ті, які розкривають зміст діяльності держави; в) ті, які стосуються забезпечення функціонування громадянського суспільства; г) ті, які стосуються процесу інституціонування державної влади; д) ті, які закріплюють основні принципи зовнішньої політики; є) ті, які визначають державну символіку (державний прапор, державний герб, державний гімн).

Конституційний лад у процесі розвитку держави і суспільства об'єктивно потребує вдосконалення. Ст. 1 Конституції визначає Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Стосовно демократичного розвитку слід зазначити, що посттоталітарне за своїм характером суспільство в Україні, несформованість і недорозвинутість громадянського суспільства не забезпечують достатню підтримку конституційно схваленого загального курсу демократичних перетворень у державі, що дало б змогу зробити цей процес незворотним на шляху до побудови справді демократичної держави. З цього погляду першочерговим завданням на сьогодні є укріплення засад демократії та розбудова громадянського суспільства, які покликані охороняти та захищати конституційний лад України. Між конституційним закріпленням положень і посттоталітарною дійсністю існують істотні розбіжності в плані реального існування в Україні як демократичної, так і соціальної і правової держави.

Принцип демократизму сьогодні є чи не основним у контексті розвитку вітчизняного конституціоналізму і державотворення. Якщо дотримуватись розуміння конституційного ладу як системи суспільних, державних і суспільно-державних відносин, які встановлюються й охороняються конституцією та іншими конституційно-правовими актами держави, то зміст принципу демократизму полягатиме у тому, що всі ці відносини розбудовуються за порядком, коли народ визнається верховним і єдиним джерелом легітимної влади, яка здійснюється безпосередньо ним (або його представниками) в інтересах більшості громадян. Демократизм конституційного ладу передбачає існування демократичної конституції та реальне обмеження нею держави в поєднанні з гарантованістю прав і свобод людини і громадянина. Існування демократичного конституційного ладу

означає реалізацію у суспільному житті і суспільній практиці принципу вищої влади народу як щодо належності її народу, так і щодо здійснення її народом.

Аналізуючи класичні визначення демократії, можна вважати, що основним гарантом демократизму конституційного ладу є сам народ, який відповідно до конституційних норм усіх сучасних держав (які бодай формально проголошують себе демократичними), є єдиним джерелом влади (ст. 5 Конституції України). Однак змістовний тотожний припис ми знаходимо й у інших конституціях. Наприклад, у п. 2 ст. 1 Конституції Іспанії іспанський народ визначено «носієм національного суверенітету» і «джерелом державної влади». Ст. 1 Конституції Італії вказує, що суверенітет належить лише народу. У ст. 4 Конституції Польщі наголошується, що верховна влада у Республіці належить народу. Виражену практично в тих же термінах цю норму ми знаходимо і у конституціях держав-учасниць СНД: п. 1 ст. 3 Конституції Казахстану («єдиним джерелом державної влади є народ»), п. 1 ст. 3 Конституції РФ («носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в РФ є її багатонаціональний народ»), ст. 1 Конституції Азербайджану («в Азербайджанській Республіці єдиним джерелом державної влади є народ»), ст. 2 Конституції Вірменії («влада в республіці належить народу») і т. д.

Демократизм конституційного ладу в сучасних умовах означає, перш за все, створення найсприятливіших умов для широкої та реальної участі громадян в управлінні справами держави і суспільства. Це реальне служіння держави з її апаратом народів, яке включає в себе демократичність політичного режиму, поділ державної влади, визнання пріоритету особистості, верховенство права і закону. Водночас демократизм конституційного ладу – це спосіб запобігання узурпації влади і її відчуженню від громадян.

Таким чином, народ виступає не тільки гарантом демократичності конституційного ладу, але й необхідною основою, яка взагалі робить можливим застосування поняття «конституційний лад». Дійсно, сам конституційний лад виникає як відображення реальних суспільних відносин, які складаються на основі конституції, а конституція сприймається в очах населення як легітимна лише у разі визнання народу єдиним джерелом влади.

Приналежність всієї влади народу, а також вільна реалізація цієї влади народом відповідно до його суверенної волі і корінних інтересів є народовладдям. Саме III розділ Конституції «Вибори. Референдуми» відображає юридичні параметри реалізації ідеї народовладдя або народного суверенітету. Він має важливе значення, адже на основі його положень унормовується порядок прийняття владних рішень безпосередньо самим народом, здійснення виборчого права і, нарешті, формування ключових ланок державного механізму. Положення III розділу є основою механізмів безпосередньої та представницької демократії.

Народ, а точніше елементи громадянського суспільства, яке передбачає певний рівень організації інтересів громадян, можуть контролювати рівень

захисту і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, повноту народовладдя, демократичність держави.

У цьому випадку під народовладдям мається на увазі приналежність всієї влади народу, а також вільна реалізація цієї влади народом відповідно до його суверенної волі і корінних інтересів. Фактично, зі щойно наведеного визначення простежується зв'язок, який дає змогу трактувати існування цього інституту в системі взаємовідносин суспільства і держави як неодмінну умову демократизму конституційного ладу. На сьогодні виділяють дві основні форми участі народу в управлінні державою та веденні державних справ: пряму та опосередковану. Доволі часто їх ще характеризують таким поняттям, як безпосереднє народовладдя і представницька демократія. Безпосереднє народовладдя – це самостійна реалізація народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі або щодо інших народів і держав за їхньою згодою при сприянні політичних партій, їх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або без них. Його формами виступають вибори, референдуми, плебісцити. Що ж до права народу на представництво, воно має дещо складнішу структуру і включає в себе такі елементи, як право мати орган народного представництва, право на періодичні вибори народних представників, право на ефективну роботу органу народного представництва, право брати участь у формуванні органу народного представництва, право бути народним представником, право звертатись до народних представників, право на відзив народних представників.

На жаль, на сьогодні далеко не всі з перелічених складових права на представництво знаходять свою реалізацію у політико-правовому житті нашої держави. Для прикладу достатньо звернутись до такого права, як право на ефективну роботу органу народного представництва. Тривалий час в Україні можна було спостерігати ситуацію, коли небажання або професійна нездатність народних представників вести законотворчу парламентську діяльність спричинила відсутність ключових законів, які серйозно гальмували розвиток найважливіших суспільно-політичних, соціально-економічних і культурних відносин, що мали сприяти реалізації фундаментальних принципів, встановлених Конституцією України. Очевидно, що без вирішення всіх цих проблем подальший розвиток демократичного конституційного ладу якщо й не повністю унеможливлуватиметься, то принаймні істотно спотворюватиметься.

Існують проблеми у функціонуванні правової держави в Україні, не забезпечено панування верховенства права. Сьогодні держава в Україні не виконує прямо прописані в Конституції зобов'язання у соціальній сфері. Звідси безпосередньо виникає потреба посилення та максимально чіткого закріплення на конституційному рівні соціальної спрямованості державно-владної діяльності, відповідальності держави перед людиною. Усі вище перелічені проблеми об'єктивно пов'язані з таким фундаментальним для юридичної науки та конституційної практики поняттям, як «конституційний лад».

Актуальним питанням сучасного конституційного процесу в Україні є вирішення питання про реальне забезпечення права і свободи людини і громадянина. Одним із провідних принципів правової держави є наявність розвинутого інституту прав і свобод людини і громадянина. Попри широку номенклатуру закріплених у чинній Конституції прав і свобод людини переважна їх більшість є деклараціями, які не підкріплюються практикою розвитку відповідних правовідносин. Утім, головна проблема у цьому сенсі полягає не в тому, що держава не виконує своїх конституційних зобов'язань, а в тому, що Конституцією не передбачено конкретних юридичних механізмів, які не лише змушували забезпечувати права людини, але й надавали людині можливість ефективно захищати свої конституційні права у разі неспроможності держави або її небажання діяти в межах передбачених Конституцією. У правовій державі має існувати надійна система захисту прав і свобод людини. Це стосується насамперед діяльності судових і правоохоронних органів. Наразі ці дві пріоритетні функції держави – правосуддя і правоохоронна діяльність є найбільш проблематичними. Зважаючи на зазначене, виникає проблема закріплення на конституційному рівні механізму реалізації та захисту прав і свобод людини, існування якого служило б серйозному обмеженню державної влади.

Звертаючись до зазначених груп конституційних норм, варто відзначити, що у сучасній Україні особливою непослідовністю характеризувались конституційні положення щодо організації державної влади. Фактично до 2010 р. не було створено належних умов для постійного і конструктивного діалогу, співпраці між гілками державної влади і, як наслідок, між державою та суспільством. Ідеться про оптимальне реформування не лише державних інституцій, а й про трансформацію політичної системи, створення дієвого механізму стримувань і противаг та відповідного їх закріплення в Конституції України. Ідеться про вдосконалення механізму функціонування державної влади, доцільний перерозподіл повноважень між Президентом, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів, зменшення концентрації влади в одному центрі, забезпечення ефективнішої співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади та їх взаємної відповідальності за здійснення державної політики. Фактично це означає досягнення оптимального розподілу владних повноважень структурами державного механізму, інституціонального поділу влади на автономні гілки, що забезпечить стримування та противаги, створення ефективного механізму запобіжників проти виокремлення окремого органу як домінуючого.

Водночас сьогодні істотно актуалізується питання подальшого розвитку парламентаризму та його підтримки і посилення при паралельному зростанні ролі Кабінету Міністрів в системі вищих органів державного управління.

Наступний напрям, який потребує сьогодні уваги в процесі підготовки Концепції змін до Конституції, це питання вдосконалення судоустрою. Прийняте законодавство про судоустрій та статус суддів, новий Кримінально-процесуальний кодекс за своїм нормативним духом відповідають європейським стандартам. Однак існує об'єктивний ресурс

нормативно-конституційних змін щодо розширення впливу народу на процес правосуддя (запровадження конституційних гарантій суду присяжних, зміна порядку формування та складу Вищої ради юстиції з метою мінімізації участі в її роботі осіб, які представляють політичні структури).

Актуальною є проблема розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, є потреба забезпечення ефективного розвитку місцевого самоврядування. Потребує створення оптимальної моделі система місцевого самоврядування у комплексі з проведенням адміністративно-територіальної реформи.

Нарешті не можна не відзначити того, що гарантування основ конституційного ладу та забезпечення його базових принципів втрачає будь-який сенс, якщо поза увагою залишається проблема його захисту. Не підлягає сумніву положення про те, що конституційний лад і його засади потребують особливого правового захисту від багатьох негативних чинників. У чинній Конституції інститут захисту засад конституційного ладу практично не передбачений, оскільки норми ст. 17 носять загальний і неконкретний характер. Усе це разом не дає змоги стверджувати про наявність конституційних гарантій стабільності і захисту конституційного ладу, адже ці гарантії мали б бути зафіксовані у спеціальній статті (статтях). В оновленій Конституції належним чином мають бути передбачені охорона та захист Основного закону.

Зазначені зміни, на наше переконання, дасть змогу вирішити ряд актуальних і важливих проблем сучасного державного і суспільного розвитку в Україні, головною з яких є наповнення поняття конституційного ладу безпосереднім нормативно-правовим змістом, гарантування його стабільності та приведення до фундаментальних гуманістичних цінностей і праволюдних стандартів (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 19.10*).

М. Оніщук, президент Інституту правової політики, доктор юридичних наук, заслужений юрист України

Доктрина конституційної перебудови: завдання й напрями реформи

Конституція 1996 р. проголосила Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, визнала людину найвищою соціальною цінністю, закріпивши основні міжнародні стандарти прав людини, утвердила загальноновизнані в усьому цивілізованому світі принципи та юридичні механізми народовладдя, створила об'єктивно необхідні правові основи функціонування та подальшого розвитку суспільства й держави.

Очевидно, чинний Основний закон втілює головні здобутки й напрацювання європейського конституціоналізму. Разом з тим гостра

політична боротьба, яка передувала прийняттю Конституції, відсутність національного досвіду конституційного творення, запозиченість ряду положень з Конституції V Республіки і зумовила її половинчатість і компромісність, не дала можливості вирішити в тексті Основного закону всіх проблем переходу від посттоталітаризму до демократії.

Згодом потреби еволюційного розвитку України стали потребувати переосмислення положень чинної Конституції. Значні надії в цьому сенсі поклалися на проведення конституційно-правової реформи, яку було розпочато в грудні 2004 р. Однак її потенціалу не було використано. Брак високої мети реальної української політики призвів до перманентних політико-правових конфліктів, які мали наслідком деструкцію як для суспільства, так і для держави. Додайте до цього нещодавній реверс – повернення до Конституції 1996 р., і маємо Україну недореформованою, яка застрягла в просторі, по-суті, пострадянського розуміння конституціоналізму.

Не випадково останні конституційні зміни не стосувалися трансформації суті відносин між державою та громадянином. Ідеться про правове обмеження втручання держави в суспільне й приватне життя, оформлення системи відповідальності влади, механізму реалізації конституційних гарантій основних прав і свобод, створення запобіжників проти монополії будь-яких груп впливу або політичних партій, вищих посадових осіб і цілих повновладних інститутів.

Поступово держава й державне почали функціонувати як доміанти, виокремлюючи свій власний корпоративно-бюрократичний, а не суспільно корисний інтерес. Це, зокрема, проявлялось у правовому послабленні ряду провідних конституційних органів і політичних інститутів. Насамперед це стосується функціонування парламенту як повноцінного плюралістичного представницького органу, проведення чесних і прозорих загальнонаціональних виборів тощо. Засади правової держави і верховенства Конституції дедалі більше набувають декоративного, а іноді й маніпулятивного характеру.

Таким чином, стан сучасного українського суспільства й політичних явищ в Україні об'єктивно потребує вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Необхідність і важливість змін до Конституції пояснюється насамперед потребою політико-інституційного дооформлення державності, відмежування від радянського правового спадку, втілення новітнього політико-правового бачення держави. На наш погляд, сучасна правова держава – це такий політико-правовий режим функціонування суспільства, де держава, керуючись принципом верховенства права, виступає засобом, гарантом реалізації та захисту прав людини й громадянина.

Отже, нам потрібна не нова Конституція, а втілення в існуючій нового характеру взаємин між громадянином і суспільством, з одного боку, і владою – з іншого. Такі зміни мають сприяти досягненню визначеної в чинній Конституції України головної мети, пов'язаної з розвитком і зміцненням

демократичної, соціальної, правової держави. Вони повинні врахувати зауваження й пропозиції Венеціанської комісії та Парламентської асамблеї Ради Європи, усунути в змісті Основного закону існуючі недоліки, зокрема недостатність механізмів гарантування конституційних прав і свобод людини й громадянина; вади в організації та функціонуванні державного механізму; очевидно гіпертрофований централізм; недосконалості системи стримувань і противаг, неефективність існуючої територіальної організації влади, смислові неузгодженості. Зміни до Конституції мають відкрити шлях до проведення давно назрілих правових реформ (ідеться про реформу публічного адміністрування, адміністративно-територіальну, судово-правову, а також місцевого й регіонального самоврядування).

Зупинимось лише на ключових питаннях, які, на наш погляд, є основою сучасної доктрини конституційної перебудови України. Серед них – вдосконалення механізмів реалізації влади народом, тобто розвиток народовладдя, і з цієї площини – формування й удосконалення системи організації публічної влади й механізмів її контролю.

Удосконалення механізмів реалізації влади народом – розвиток народовладдя

Розвиток народовладдя, або ж питання вдосконалення механізмів реалізації влади народом, має принципове значення в доктрині конституційного оновлення. Адже воно безпосередньо пов'язано з формуванням влади, розвитком представницької демократії, а також з безпосередньою участю народу в здійсненні влади.

Загальновідомо, що в демократичних країнах формування влади відбувається шляхом виборів. Забезпечення широкої участі громадян у виборах, їх прозорості, вільного волевиявлення, сталості виборчого законодавства і виборчого процесу повинні визначати мету й становити зміст конституційних змін.

Зокрема, вважається за доцільне доповнити й розкрити зміст принципів виборчого права, спрямованих на зміцнення гарантій реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України. Крім того, що вибори є прямими та відбуваються на основі загального й рівного виборчого права шляхом таємного голосування, необхідно встановити, що всі виборці мають однакову кількість голосів на виборах і голосують особисто; вибори є вільними, і виборці самостійно вирішують питання участі у виборах; виборцям гарантуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення під час голосування.

Важливо закріпити періодичність виборів, визначити конституційні терміни їх проведення, розвести в часі вибори Президента України, народних депутатів і органів місцевого самоврядування (хоча і в рамках одного виборчого циклу). На часі – через засоби конституційного регулювання забезпечити неспотворюваність народного волевиявлення, запровадити систему відкритості партійних списків і з огляду на недорозвинутість політичної культури, елементів імперативності представницького мандата.

Необхідним видається запровадження інституту народної законодавчої ініціативи, коли (на вимогу певної кількості громадян, які мають право голосу, наприклад, від 100 до 500 тис.) законопроект може бути внесено до парламенту та розглядається позачергово. За народною ініціативою (на вимогу не менше 1,5 млн громадян України, які мають право голосу) може бути подано законопроект про внесення змін до Конституції або про нову редакцію Конституції України.

Очевидно, що також назрілим є конституційно унормувати положення про скасувальний референдум (народне вето) та право на конституційну скаргу.

Удосконалення потребують положення чинної Конституції щодо меж використання референдної демократії. Ідеться про розширення права меж застосування як всеукраїнського, так і місцевих референдумів і визначення їх предмета. Зокрема, встановити, що на загальнонаціональних референдумах вирішуються питання національного суверенітету: зміна території, участь у міждержавних об'єднаннях, схвалення змін до Конституції тощо. Рішення, ухвалені за наслідками реалізації такої форми народного волевиявлення, мають бути обов'язковими та не потребують додаткового затвердження будь-якими конституційними органами. Саме на конституційному рівні, а не рішеннями Конституційного Суду України має бути визначений порядок введення в дію рішень, ухвалених на референдумі.

Удосконалення системи організації публічної влади

Дискусії навколо найбільш прийнятної форми правління для України давно тривають у науковому середовищі, особливо гострими вони є в політичних колах.

Відразу зауважимо, що ми є прихильниками змішаної або парламентсько-президентської форми правління. Досвід показує, що саме такий політичний режим притаманний країнам перехідного періоду від тоталітаризму до демократії і що саме такий режим виступає надійним запобіжником повернення до автократичних форм правління. Адже і президентська, і тим паче парламентська республіки дуже вибагливі до політичної культури. Вони існують й ефективно діють лише в країнах з усталеними демократичними традиціями, де у свідомості громадян і в практиці державотворення утвердилися принципи верховенства права, економічного й політичного плюралізму, визначилися та закріпилися правила парламентаризму, створено реальну систему багатопартійності. У протилежному випадку такі республіки дуже швидко продукують авторитаризм, у тому числі парламентський.

Однак, на наше переконання, сьогодні визначальним у питанні вдосконалення системи організації влади є не так вибір форми правління, як створення нових конституційних балансів, сучасної та ефективної системи стримувань і противаг. Відомий французький філософ Ш. Монтеск'є стверджував, що, щоб запобігти зловживанню владою, необхідний такий

порядок речей, за якого різні влади мали б змогу взаємно стримувати одна одну.

Слід зазначити, що вдосконалення системи стримувань, противаг і балансів набуває в доктрині конституційної перебудови особливого значення як об'єктивна потреба з огляду на політичну незавершеність і недостатню зрілість української демократії, відсутність прямих кореляцій між інтересами громадян, нації, держави та корпоративними цінностями й завданнями політичних партій, слабкий вплив громадянського суспільства на владні інституції.

Основними доктринальними чинниками, які визначають зміст удосконалення системи стримувань і противаг, є закріплення неоднакових форм і способів формування окремих гілок влади; встановлення різних термінів їх повноважень; визначення чітких дискретних повноважень кожної з них; послідовне проведення в життя демократичних принципів організації та діяльності органів державної влади та їх посадових осіб; встановлення конституційно-правової відповідальності за допущені порушення дискретності; здійснення належного конституційного контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення верховенства права у їх взаємовідносинах.

У цьому контексті стрижнем конституційних змін мають стати перехід до бікамералізму; роз'єднання джерел формування основних гілок влади, насамперед судової; забезпечення єдності й цілісності виконавчої влади – усунення існуючого її дуалізму.

Утвердження бікамеральної побудови українського парламенту – національних зборів, його двопалатної структури з одночасним зменшенням загальної чисельності народних обранців до 350 осіб, дасть можливість:

- збалансувати владу й забезпечити функціональну стабільність вищого законодавчого органу;
- розширити представницьку демократію та посилити процеси децентралізації, запровадити конституційний механізм рівного представництва регіонів;
- підвищити якість законотворчого процесу, розмежувати функції нормотворення й державотворення.

Двопалатний парламент має поєднувати в собі і політичне, і територіальне представництво.

Нижня палата – палата депутатів, будучи обраною шляхом прямих виборів за пропорційною системою відкритих списків, має стати органом політичного представництва народу. Крім законодавчої функції, на нижню палату парламенту покладається відповідальність за формування уряду й контроль за його діяльністю. Неспроможність призначити уряд і затвердити програму його діяльності має наслідком розпуск нижньої палати парламенту та її дострокові вибори.

Верхня палата – сенат – має обиратися прямими виборами (по дві особи від областей і м. Київ) за мажоритарною системою та представляти громади регіонів України. Передбачається ротація сенаторів кожні три роки, що дасть

можливість забезпечити наступність і стабільність у здійсненні влади. Цьому ж має слугувати й підвищений віковий ценз депутатів верхньої палати (35 років). Сенат на відміну від нижньої палати не може бути розпущеним.

Сенат покликаний взяти на себе повноваження щодо кадрових призначень, які не є урядовими, а також схвалення рішень Президента України у сфері оборони й безпеки. На сенат покладаються функції призначення виборів Президента України, вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів обласних, Київської міської, районних рад, рад громад, голів громад, а також дострокового припинення повноважень цих органів за поданням Президента України. Таким чином, за сенатом закріплюються установчі повноваження, які загалом відбивають важливу установчу роль верхньої палати парламенту.

Вважаємо також за необхідне спростувати поширену в українському суспільстві тезу, що начебто бікамералізм сприяє федералізації країни або навіть провокує її розпад. Такі побоювання не мають під собою наукового підґрунтя й не знаходять свого практичного підтвердження. Бікамералізм є історично давньою та однією з найбільш поширених форм організації законодавчого органу влади в унітарній державі. У Європі більшість унітарних країн зі стійкою традицією бікамералізму, зокрема Великобританія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Франція, Польща. Хоча між федералізмом і бікамералізмом існує зв'язок, водночас він не має зворотного характеру. Історії невідомі прецеденти розпаду країни або переходу до федеративного устрою внаслідок діяльності двопалатних парламентів загалом і верхніх палат зокрема.

До європейських стандартів пропонується обмежити обсяг недоторканності парламентарів: народний депутат без згоди палати депутатів (сенатора без згоди сенату) не може бути затримано чи заарештовано. Проте притягнення до кримінальної відповідальності здійснюється в загальному порядку, аж до набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього, що має наслідком припинення повноважень народного депутата чи сенатора.

Важливим кроком в удосконаленні системи стримувань і противаг повинно стати роз'єднання джерел формування основних гілок влади.

На відміну від чинної Конституції України пропонується весь склад Кабінету Міністрів України формувати в парламентський спосіб, тобто з одного джерела – палатою депутатів, яка водночас має бути наділена широкими повноваженнями щодо контролю за діяльністю уряду й перед якою він (уряд) відповідальний. При цьому запровадження парламентської інвестиції, тобто схвалення парламентом Програми діяльності уряду з одночасним затвердженням складу Кабінету Міністрів України, дасть змогу утворити сильну, стабільну виконавчу владу, спроможну до ефективного співробітництва з представницьким органом. Парламентська інвестиція уряду обумовлюватиме логіку його парламентської відповідальності: невідповідність, як і неефективність дій уряду, визначеним у Програмі умовам спричинятиме постановку в палаті депутатів питання про відповідальність Кабінету Міністрів України.

Саме така модель організації виконавчої влади та її взаємодії із законодавчою відповідає завданню утвердження в національній державно-правовій системі змішаної форми правління в умовах незавершеності розвитку парламентаризму.

Повноваження Президента України зосереджуються на питаннях зовнішньої політики, національної безпеки й оборони. У його компетенції – і так звані «резервні» повноваження у випадку нездатності парламенту (сформував уряд). При цьому державні адміністрації перетворюються в префектури, із закріпленням за ними функцій контролю за дотриманням законодавства місцевими громадами.

Одним з фундаментальних завдань державно-правового розвитку країни (а відповідно, і конституційно-правової модернізації) є децентралізація влади в Україні, оскільки ресурси ефективного впливу на стан справ на місцях саме виконавчою гілкою влади в рамках існуючих організаційних систем управління й нормативно-правових реалій, почали себе вичерпувати.

Дедалі більш очевидним стає необхідність зміни як самої системи управлінського впливу на життєзабезпечення суспільства, так і перерозподілу сфер відповідальності між урядом і місцевим самоврядуванням, тобто децентралізація існуючої системи влади.

Не випадково, що децентралізація нині є таким же важливим чинником ефективного суспільного розвитку, як демократія, верховенство права, конкурентна економіка. Існує надзвичайно мало прикладів успішних країн, які б мали автократичну модель правління, і, навпаки, чи не всі розвинуті демократичні й заможні країни є децентралізованими. Звідси очевидний постулат, що децентралізація є неодмінною умовою та засобом не тільки конституційної, а й суспільної модернізації.

Потребує перегляду й існуюча система територіально-адміністративного поділу (влаштування) країни. Вона (а це вже дедалі очевидніше) набуває ознак архаїчності. Ідеться про те, що цю систему було сформовано в часи тотального державного, насамперед ідеологічного контролю за суспільством, починаючи з хутора й закінчуючи столицею. Як це не дивно, але саме в цій адміністративно-територіальній системі координат, сформованій за радянських часів, ми живемо й нині.

Питання навіть не в тому, яка модель – соціальна чи економічна має бути взята за основу нової просторової адміністративно-територіальної побудови (це питання дискусії й пріоритетів), а в тому, щоб визначитися з межами двох складових у публічній системі управління – державного й регіонального (муніципального).

Рухатися тут необхідно знизу вгору (а не навпаки), спираючись на принцип повсюдності й повновладдя місцевого самоврядування. Хоча низка останніх законодавчих рішень, зокрема закон про розмежування земель державної та комунальної форми власності, рухає країну в протилежну сторону.

Необхідно також позбутися фінансової та організаційної неспроможності територіальних громад, для чого принципово переглянути як

безпосередньо систему формування місцевих бюджетів, так і їх джерел, включаючи введення податку на нерухомість, включення землі за межами населених пунктів до юрисдикції місцевих громад тощо. Місцеві громади, регіональне самоуправління мають бути відповідальними й спроможними забезпечувати переважну більшість вітальних (життєвих) потреб членів своїх громад.

Удосконалення механізмів контролю влади, захисту прав людини

У сучасній доктрині конституційної перебудови України важливе місце відводиться питанням удосконалення механізмів контролю влади.

При цьому йдеться про встановлення як дієвого парламентського контролю, так і створення такої судової системи, яка забезпечує ефективний захист прав людини й контроль за діями публічних інститутів влади. Зокрема, йдеться про запровадження усталеної в практиці розвинутих зарубіжних країн форми парламентського контролю за урядом, а саме: інституту інтерпеляції, тобто відповідальності Кабінету Міністрів України в її класично-європейському конституційному форматі.

Потребує конституційного унормування й діяльність уповноваженого з прав людини з тим, щоб після його висновків про порушення прав людини невідворотно наступала відповідальність винних осіб, здійснювалися заходи органами, які наділені відповідною компетенцією, для унеможливлення повторення цих порушень у майбутньому.

Зміни до Конституції України мають створити конституційну основу для реформування судової системи, перетворити суди й правосуддя в справжніх гарантів реалізації та захисту прав людини й громадянина.

Залишаючи поза рамками обговорення такі важливі напрями, як добір суддівських кадрів, їх підготовка й перепідготовка, дисциплінарна відповідальність суддів та інше, зупинимося на вузлових елементах необхідних конституційних змін. Серед них:

- запровадження інституту мирових суддів;
- закріплення конституційних гарантій створення в Україні суду присяжних як суду факту;
- зміна порядку формування Вищої ради юстиції з метою забезпечення у її складі більшості суддів, обраних безпосередньо суддівським товариством;
- збільшення вікового цензу суддів до 29 років;
- виведення політичних органів (парламент і Президент) із процедури призначення суддів;
- скасування першого призначення суддів на п'ятирічний термін;
- обрання на посади голів місцевих й апеляційних суддів та їх заступників зі складу суддів відповідного суду;
- встановлення окремого бюджетного фінансування кожного суду.

Щодо порядку внесення змін до Конституції України

Оцінюючи існуючі наукові думки й пропозиції політиків з цього приводу у розрізі нормативного змісту рішень Конституційного Суду

України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп (справа про набрання чинності Конституцією України), від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) і від 16 квітня 2008 р. № 6-рп (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі), необхідно зауважити, що не існує іншого шляху внесення змін до Конституції України, ніж передбаченого чинною Конституцією України.

Доктринальні положення визначають, що прийняття Конституції є актом установчої влади, яка належить народу; внесення змін до Конституції, прийняття нової редакції або нової Конституції України на референдумі за народною ініціативою є можливим. Однак ця можливість настає лише після внесення змін до XIII розділу Конституції України та за наявності відповідних норм у законах України, які регулюють ці відносини.

С. Серьогіна, завідувач кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», кандидат юридичних наук, доцент

Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні

(доповідь Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування)

Розвиток України як демократичної правової держави чималим чином визначається тим, наскільки раціональною й ефективною є організація влади в державі, при цьому не тільки і не стільки центральної, але насамперед місцевої, представленої місцевим самоврядуванням. Місцеве самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України. А відтак, процеси конституційного реформування його набувають значення важливішого чинника розвитку всієї системи української державності. Критичне ставлення до окремих пропозицій та нововведень у системі організації влади на місцях не повинно заважати розумінню і визнанню тієї обставини, що конституційна реформа місцевого самоврядування обумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру, серед яких – пошук шляхів подальшого розвитку класичних інститутів демократії, до яких належать й інститути місцевого самоврядування, на основі оптимального поєднання національних особливостей суверенної демократичної держави з універсальними, загальноприйнятими в сучасному світі стандартами демократії. Принципово важливо виходити з того, що суверенна держава, будучи об'єктом демократичних перетворень, завжди повинна залишатися в ролі домінуючого суб'єкта, що покликаний забезпечувати не тільки створення інструментальної системи публічно-владного управління, але й підтримання її ефективного функціонування на основі принципів демократії, верховенства права, захисту прав і свобод людини і громадянина.

Для України процеси демократизації та модернізації державності лежать насамперед у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і, відповідно, матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владами. Особливим чином вимога такого балансу проявляється в муніципально-правових інститутах. З одного боку, конституційний принцип місцевого самоврядування висуває безумовну вимогу децентралізації публічної влади, пов'язаної з наближенням останньої до населення, створенням умов для найповнішого й оперативного виявлення та задоволення його потреб; з іншого ж – будучи рівнем публічної влади, місцеве самоврядування є формою територіальної самоорганізації, самодіяльності, саморегулювання та самоконтролю. У цьому контексті системно проявляються взаємозв'язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації і децентралізації, правовим прогресом у розвитку сучасних інститутів демократії, удосконаленням правової, у тому числі й конституційної, та організаційної моделі місцевого самоврядування та правопорядку в ній.

Аналіз Конституції України 1996 р. показує, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає: а) як важливий принцип конституційного ладу України (ст. 7); б) як специфічна форма реалізації народовладдя (ст. 5); в) як право жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення (ст. 140); г) як конституційно-правовий інститут, основу якого становлять норми Конституції України. Конституцією України визначено основи функціонування органів місцевого самоврядування, закріплено основні підходи до розмежування компетенції між різними рівнями публічної влади.

За час незалежності були закладені правові, організаційні, матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування – 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.

Незважаючи на це, муніципальна практика перебуває в стані системної кризи. Як показують соціологічні опитування, за роки реформування відношення населення до інституту місцевого самоврядування майже не змінилося. Здебільшого органи самоврядування сприймаються в громадській свідомості як низова ланка державної влади, а не як органи публічної влади самого населення, побудовані на його ж самоорганізації та самоактивності, а основні суб'єкти локальних політичних процесів – як вузькі групи осіб, мета

діяльності яких – контролювати у власних інтересах муніципальні економічні ресурси. Одночасно продовжується безперервний процес експериментування із законодавчим регулюванням місцевого самоврядування. Усе це є наслідком октроювання місцевого самоврядування в Україні, намагання закріпити загальносоціальну цінність місцевого самоврядування шляхом прямого державного адміністрування, відсутності цілісної зваженої державної його концепції та послідовної муніципальної політики.

Негативним чином на сферу місцевого самоврядування позначається відсутність національної стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні. За останні роки в Україні було здійснено декілька спроб на концептуальному рівні вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування. Ідеться про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.), Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (2002 р.), Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р., які ухвалив Кабінет Міністрів України. Окремі заходи із вказаних програмних документів частково реалізовані, однак відчутного поступу в розвитку місцевого самоврядування це не ддало.

Незадовільний стан розвитку місцевого самоврядування в Україні зумовлений рядом різноманітних чинників – правовими, політичними, системно-структурними, функціонально-компетенційними, організаційними, економічними, адміністративно-територіальними, соціально-психологічними тощо. 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, але й територіального розвитку країни в цілому.

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні неможливий без удосконалення його правового регулювання на конституційному рівні.

1. Насамперед постає завдання чіткого конституційного визначення правової природи місцевого самоврядування. На сьогодні базові законодавчі документи закріплюють три різні концепції місцевого самоврядування в Україні. Унаслідок цього правовий статус місцевого самоврядування залишається нечітко визначеним. Це не дає змоги вибудувати ефективний і оптимальний механізм взаємодії між органами державної влади і місцевого самоврядування. Муніципальна практика демонструє те, що 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. Управління в державі переважно й досі ґрунтується на концепції патерналізму радянського періоду. Модель, коли держава повинна відповідати за все, зазвичай породжує надмірну централізацію, стратегічні завдання ігноруються або залишаються поза увагою. Держава тут і в подальшому розуміється як апарат влади – розвинута система відокремлених від суспільства державних органів, що здійснюють владу переважно через професійних службовців.

Намагаючись підкреслити організаційну відособленість органів місцевого самоврядування від системи державної влади, законодавець породив незрозумілість у питанні правової природи місцевого самоврядування, формулюючи його як самостійний, незалежний від держави інститут політичної системи і форму народовладдя. Формулювання ст. 7 Конституції України зумовило точку зору, за якою місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства, принципово відмінним від держави. Конституційне визнання і гарантування місцевого самоврядування державою передбачає, що остання бачить у ньому певний соціальний інститут, не наділений рисами державної структури. У механізмі управління державою воно починається там, де закінчується функціонування органів державної влади.

Питання про те, які начала – державні чи громадівські – домінують у природі місцевого самоврядування, у теорії конституційного та муніципального права є одним з найбільш дискусійних. Оскільки не існує єдиного підходу до розуміння природи місцевого самоврядування, окремі держави під час його організації дотримуються теорій, заснованих на аналізі практичного досвіду. Погляди та боротьба прихильників різних теорій місцевого самоврядування відбиваються на правовому регулюванні місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Згідно з однією позицією, сенс місцевого самоврядування полягає у тому, що воно є як інститутом, так і способом побудови громадянського суспільства, внаслідок чого від формування місцевого самоврядування залежить усталеність національної демократії. Місцеве самоврядування є тією сферою суспільного життя, у яку не повинна втручатися державна влада. Тим самим встановлюються межі здійснення державою її владних функцій, які обмежуються іншою публічною владою. Разом з цим є й протилежні погляди, які не поділяють бурхливого відношення до ідеї політизації місцевого самоврядування. Указується, що влада місцевого самоврядування відрізняється від державної влади насамперед своїм неполітичним характером. Вона визначається як обмежена законодавством держави публічна недержавна неполітична влада з питань місцевого значення. Самостійність місцевого самоврядування відносна і проявляється в наявності власної компетенції.

Місцеве самоврядування уявляє собою форму самоорганізації громадянського суспільства і, з одного боку, перебуває в автономному від держави стані, а з іншого – нерозривно з ним поєднано. Незважаючи на можливість певного протистояння між цими формами публічної влади, ні

держава, ні місцеве самоврядування з об'єктивних причин не можуть бути ізольованими один від одного. Природу місцевого самоврядування не можна в чистому вигляді визначити як державну або громадську. Доцільніше характеризувати місцеве самоврядування як форму публічної влади, самостійний вид соціального управління. Зміни, що відбуваються в механізмі влади, пов'язані з урізноманітненням її форм, об'єктивно зумовлені процесами дифузії влади, тобто її розосередження в суспільстві. Відмінності між державною владою та місцевим самоврядуванням не лише не виключають, а навпаки, передбачають можливість здійснення останнім ряду державних функцій.

Закріплена в сучасних конституціях розвинутих держав вертикальна децентралізація державної влади з виокремленням місцевого самоврядування як недержавного елемента публічної влади забезпечує поєднання влади, здійснюваної органами державної влади, муніципальними органами й безпосередньо населенням. Система органів державної влади неусталена доти, доки не буде ефективно взаємодіяти з територіальним механізмом самоврядування. Узагальнення зарубіжного досвіду взаємодії державної влади та місцевого самоврядування дає змогу зробити висновок про організаційне зближення державних і муніципальних органів.

Виходячи з вищезазначеного та враховуючи євроінтеграційну стратегію державного розвитку, вважаємо, що визначення місцевого самоврядування, що міститься у ст. 140 Конституції України, має бути приведені відповідно до положення 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 й керування суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України. З метою вдосконалення правового регулювання взаємовідносин державних органів і органів місцевого самоврядування необхідно на рівні конституційних засад закріпити, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

2. Розглядаючи феномен муніципальної влади в Україні, можна зробити висновок, що її провідним конституційним суб'єктом є не органи та посадові особи, а територіальна громада. І хоча основна управлінська вага покладається на організаційні структури, такий акцент конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування не випадковий – саме він підкреслює серцевину філософії самоврядування.

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, але 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, легалізувати історично сформовані «міські агломерації».

Укрупнення муніципалітетів – один з важливих напрямів муніципальних реформ, які відбулися в країнах Західної Європи після Другої світової війни і продовжують проводитися. Розширення завдань з надання соціальних послуг населенню з одночасним намаганням жителів активно впливати на їхнє здійснення зумовило процес децентралізації значного кола суспільних завдань, передачу їх з центрального на місцевий рівень територіальної організації влади. Спроможність муніципалітетів, особливо в сільській місцевості, здійснювати ці завдання з урахуванням розміру їхньої території, чисельності населення, структури управління є тими чинниками, що впливають на характер та зміст перетворень. Так, у Швеції вже в 1952 р. було проведено перше злиття муніципалітетів і створено 1037 муніципалітетів, у 1977 р. вони були об'єднані у 279 муніципалітетів. У Німеччині загальна кількість громад було зменшено до 3251 з середньою чисельністю жителів у 19 тис. осіб. У Данії 1365 дрібних муніципалітетів були перетворені в 275 об'єднаних муніципалітетів з середньою чисельністю мешканців 18 тис. осіб. Одночасно було зменшено й кількість округів з 25 до 14 з чисельністю 320 тис. жителів. У Бельгії в результаті реформ число комун було зменшен з 2669 до 589.

Важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності їх укрупнення. Наприклад, під час проведення реформи в Данії ключову роль відігравали чотири критерії: 1) завдання соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами й округами таким чином, щоб вони були якнайбільш ближчими до населення. Муніципалітети повинні нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно (початкова та середня освіта, мережа установ охорони здоров'я, соціальні служби тощо); 2) завдання повинні розподілятися з урахуванням територіальних розмірів та фінансових можливостей муніципалітетів. У результаті ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам, мають розташовуватися в управлінні округів; 3) і муніципалітети, і округи повинні бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто мати достатньо ефективну і стабільну матеріально-фінансову основу, у тому числі широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів з різним рівнем доходів; 4) повинна забезпечуватися збалансованість завдань держави, округів та муніципалітетів. У Данії була забезпечена чітка управлінська спеціалізація державних, окружних та муніципальних органів влади, жорстке розмежування предметів їх відання. Одночасно передбачена можливість спільної діяльності цих органів.

У Бельгії реформа місцевого самоврядування, що передбачала злиття комун, проводилася за таких умов: 1) утворення об'єднаної комуни здійснювалося навколо основної комуни, з якою інші були тісно пов'язані

постійними ustalеними зв'язками та відносинами соціального, економічного, інфраструктурного та іншого характеру; 2) Ураховуючи те, що Бельгія включає чотири мовні регіони, враховувалася мовна, національно-культурна ідентичність населення комун; 3) проголошений принцип взаємодоповненості потребував, щоб новоутворені муніципалітети об'єднували житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійного розвитку населення всіх комун; 4) промислові зони максимально повинні отримати єдине керівництво, а не перебувати у спільному віданні.

Опрацювання умов проведення реформи є досить тривалим процесом, що потребує ретельної підготовки та аналізу, який інколи займає десятиріччя. Важливою умовою є дотримання принципів автономності місцевого самоврядування та надання можливостей добровільного об'єднання: у Данії більшість об'єднаних муніципалітетів було утворено саме таким чином – на добровільній основі, у Бельгії злиття комун та перегляд їх територій проводився після попередніх консультацій із зацікавленими комунами та їх населенням.

У законодавстві, як правило, закріплюються гарантії прав муніципалітетів на керування певною територією. У Німеччині захист прав комун від необгрунтованої ліквідації, зміни меж територій забезпечується, зокрема, діяльністю конституційних судів федеральних земель. Конституція цієї держави гарантує недоторканність місцевого самоврядування як форми організації влади. Хоча вона не містить гарантії недоторканності окремо взятої громади, практикою судочинства опрацьована така вимога: припинення будь-якої громади на підставі закону землі про зміну адміністративно-територіального поділу можливе лише за наявності особливих інтересів суспільного блага, порушення чи недотримання яких розглядається як порушення Конституції. Як таке порушення розглядаються факти, якщо: а) не була своєчасно і повно виявлена та врахована думка громади; б) законодавчий орган під час прийняття рішення недостатньо повно виявив сутність справи або виходив з неправильного тлумачення його істотних питань; в) рішення законодавчого органу про новий адміністративно-територіальний поділ має очевидні хиби з точки зору оцінки та розуміння сутності питання; г) оцінки законодавчого органу та його прогнози щодо перспектив розвитку відповідної громади є очевидно хибними; д) цілі зміни адміністративно-територіального поділу є не виправданими порівняно з попереднім станом громади, неналежними; е) унаслідок зміни адміністративно-територіального поділу, здійснюваного законодавчим органом, погіршується становище мешканців та знов створюваних громад, що не виправдовується перевагами від цих законодавчих заходів (співставлення витрат та результатів).

Упровадження реформи, як правило, здійснюється на підставі окремого закону, адже такі перетворення мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпаючи питання функціонування майже всіх

органів публічної влади різних територіальних рівнів та перегляд сфер їх предметної підвідомчості.

В Україні з метою забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів в аспекті системно-структурної організації муніципальної влади вважаємо доцільним конституювати такий суб'єкт як об'єднання територіальних громад.

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. Попередні умови його утворення: 1) формування не повинно призвести до погіршення якості публічних послуг, що надаються членам територіальних громад; 2) не допускається утворення об'єднання громад адміністративно-територіальних одиниць, що не межують між собою. Утворення об'єднання громад зумовлюватиме реорганізацію інституційної системи муніципальної влади, що має бути враховано в конституційно-правових положеннях, а також необхідність законодавчого розмежування предметів відання територіальних громад та їхніх об'єднань.

Питання об'єднання територіальних громад в Україні нерозривно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою та вдосконаленням конституційно-правового регулювання разом 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 їхньої 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 має повністю входити до складу самоврядної території.

3. Однією з передумов формування дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування та реалізації різноманітних місцевих інтересів є визначення сфери відання муніципальної влади. Кожна держава визнає за територіальними громадами та створюваними ними органами муніципальної влади певний обсяг компетенції з урахуванням своїх політико-правових, соціально-економічних, національно-культурних традицій та реалій. Однак за цих національних

особливостей 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. Розширити компетенцію громад (ст. 143 Конституції України) предметами відання, які направлені на задоволення життєво важливих потреб громад (зокрема, охорона правопорядку та громадської безпеки, соціальне страхування, охорона довкілля, питання розвитку закладів освіти, культури, охорони здоров'я; ініціювання введення надзвичайного стану тощо).

Крім того, слід звернути увагу на те, що, будучи конституційно визначеним первинним суб'єктом місцевого самоврядування, територіальна громада не має ефективних організаційно-правових механізмів впливу на здійснення муніципальної влади. Форми участі громад у здійсненні публічної влади на локальному рівні належним чином не розроблені та не втілені в муніципально-правову практику. Громадяни фактично відсторонені від впливу на вирішення поточних місцевих справ, не мають істотних інструментів контролю за муніципальною владою. Значний негативний вплив на конфліктний характер конституційних відносин справляє загальний низький рівень конституційно-правової культури.

З метою подолання цих негативних явищ вважаємо за необхідне конституювати систему форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, встановити конституційні гарантії їхньої реалізації, надати органам місцевого самоврядування право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, які стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.

4. Чинна Конституція України досить жорстко визначає систему органів місцевого самоврядування. Основою цього є ст. 140, у якій закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Відповідно до ст. 141 Конституції України територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на п'ять років відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

За такого конституційно-правового, а також законодавчого регулювання в територіальних громадах 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. Однак і при цьому необхідно враховувати вимоги чинного законодавства щодо обов'язкового створення виконкомів, відділів та управлінь і вимоги підзаконних нормативних актів. Головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад, сільським, селищним, міським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату обласних, районних, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів рекомендується дотримуватися типових штатів, наведених у додатках до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1999 р. № 1349.

Сучасна система місцевого самоврядування – це лише перехідна модель, яка з урахуванням виборчої системи, що застосовується для обрання того чи іншого представницького органу місцевого самоврядування, може набувати форми моделей «слабка рада – сильний мер» або «сильна рада – слабкий мер». Ці моделі відомі своїми недоліками і здатні дестабілізувати взаємовідносини між представницькими і виконавчими муніципальними органами, оскільки за умов відсутності традицій демократичного вирішення управлінських та політико-правових конфліктів вони нагромаджуються і починають загрожувати всій системі здійснення публічної влади на місцевому рівні. 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 істотно знижується, що призводить до дестабілізації соціально-економічної ситуації не лише в регіоні, а й у країні в цілому.

Уявляється, що така модель на сучасному етапі розвитку державності не здатна забезпечити сталого, безконфліктного розвитку місцевого самоврядування. Ефективність організаційних структур управління визначається насамперед тим, наскільки вони адаптовані до того процесу, який обслуговують, чи виконують вони завдання, поставлені перед ними, чи сприяють досягненню загальної мети. Адже в умовах зростання кількості управлінських та громадських послуг, вимог до якості їх надання, від органів місцевого самоврядування вимагається відкритість, прогнозованість, урахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а також націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

На наш погляд, розвитку місцевого самоврядування сприяло б закріплення на конституційному рівні права територіальних громад

самостійно визначати систему і структуру органів місцевого самоврядування. Така практика є досить поширеною. Так, наприклад, у Постанові Конституційного Суду Російської Федерації від 1 лютого 1996 р. у справі про перевірку конституційності положень Статуту (Основного закону) Читинської області була викладена правова позиція, відповідно до якої створення виконавчих органів місцевого самоврядування належить до відання місцевих співтовариств і не може встановлюватись як обов'язкова вимога законом суб'єкта Російської Федерації.

Необхідно посилити варіативність організації місцевого самоврядування щодо можливості самостійного встановлення власних адміністративних структур. З цією метою визнати за місцевими радами право самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну кількість апарату ради та її виконавчих органів, обсяг видатків на їхнє утримання в межах коштів місцевого бюджету.

5. Здійснення радикальних системно-структурних перетворень потребує система публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади. Удосконалення її конституційно-правового регулювання має забезпечити правонаступництво та поступальний розвиток інституційної організації влади на цьому територіальному рівні. Усічена організаційна система місцевого самоврядування на районному та регіональному рівнях влади при намаганні поєднати в єдиному управлінському механізмі муніципальні та державні структури призводить до існування внутрішньо-суперечливої, позбавленої необхідних системних зв'язків і малоефективної управлінської структури. Безумовно, ця система мала і має недоліки, адже утворювалась у перехідний період з характерними для нього умовами об'єктивної необхідності підвищення концентрації й централізації влади, збереження певного рівня її авторитаризму задля підтримання належної організованості і дисципліни в умовах становлення незалежної Української держави.

Чинна Конституція України передбачає наявність власних виконавчих органів тільки в 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? Адже згідно зі ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації у сфері місцевого самоврядування тільки забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію делегованих відповідними радами повноважень.

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, тобто конституційно-правова норма є диспозитивною, 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. Така практика має ряд недоліків і в першу чергу не відповідає засадам конституційно-правової теорії, оскільки орган публічної влади може делегувати іншому органу тільки ті повноваження, які має сам, а повноважень виконавчо-розпорядчого характеру представницькі органи здебільшого не мають, а також принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка містить імперативну вимогу щодо наявності власних виконавчих органів на кожному рівні місцевого самоврядування.

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. Одночасно вона «розмиває» правову природу місцевих державних адміністрацій як державних органів виконавчої влади, перетворюючи їх на виконавчі органи місцевого самоврядування.

Вважаємо, що давно назрілою є потреба запровадження повноцінної системи регіонального та районного самоврядування. Необхідність цього визначається тим, що ця форма територіального самоврядування має чимало відмінних від місцевого самоврядування рис: за соціальною сутністю, політико-правовою природою, об'єктом управлінської діяльності, територіальною та предметною підвідомчістю, на що неодноразово наголошувалося в наукових та державно-правових джерелах. Такий підхід більшою мірою відповідав би й міжнародній практиці.

Регіональне (районне) самоврядування можна визначити як право і спроможність територіальної спільноти регіону (району) безпосередньо або через створені ними органи вирішувати питання регіонального (районного) значення, віднесені до їхнього відання, у межах Конституції і законів України.

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, якою може бути комунальна власність територіальних спільнот району, області. Відповідно пропонуємо внести зміни до Основного закону, передбачивши, що районна, обласна рада здійснює відповідно до закону управління об'єктами комунальної власності територіальних спільнот, вирішує відповідно до закону питання щодо використання природних ресурсів місцевого значення, що перебувають у комунальній власності територіальних спільнот.

6. У контексті системної перебудови районної та регіональної організації публічної влади питання функціонального та компетенційного «суміщення» державних та муніципальних структур на одному територіальному рівні управління набуває важливого значення. Вищевказані новації з необхідністю потребуватимуть суттєвого перегляду статусу місцевих державних адміністрацій.

Загальновідомо, що за взірць організації публічної влади на місцях в Україні було взято континентальну модель, коли в середніх ланках адміністративно-територіального устрою співіснують місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Така модель є найбільш централізованою серед тих, що застосовуються в країнах західної демократії. Вона є більш ефективною там, де громадянське суспільство перебуває на стадії становлення або його інститути виявляють млявість, а здатність територіальних громад до самоврядування є невисокою. Дієвою ця модель є й тоді, коли виникає реальна загроза сепаратизму, виходу місцевого самоврядування за межі законодавства. У цьому випадку енергійні дії місцевих органів державної влади покликані компенсувати слабкість місцевого самоврядування або загасити паростки сепаратизму. Застосування французької моделі є виправданою й тоді, коли треба здійснити керований перехід від жорсткої централізації державної влади до часткової децентралізації. У будь-якому випадку, ефективність цієї моделі значною мірою залежить від політико-правової культури державних службовців, особливо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади. В іншому випадку централізація перетворюється на тоталітаризм, а значна роль державних службовців стає добрим підґрунтям для розквіту бюрократії. Будуючи ж вітчизняну модель місцевого управління, законодавець не взяв до уваги те, що в системі організації місцевої влади Франції не тільки чітко розмежовані функції і повноваження органів публічної влади, а й створені реальні гарантії самостійності місцевого самоврядування. В Україні континентальна модель була викривлена в бік запровадження прямого державного управління на рівні районів і областей.

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.

Визначення поняття «питання місцевого значення» є доволі складним завданням, особливо з точки зору необхідності чіткої формалізації критеріїв віднесення тих чи інших питань до даної категорії. Здебільшого таке визначення набуває або описового, або оціночного характеру, що майже зводить нанівець його роль як об'єктивного та усталеного критерію розмежування компетенції між місцевими органами публічної влади. За такого критерію можуть бути використані принципи децентралізації та субсидіарності, визнані європейською спільнотою як одні з основних принципів розбудови демократичної держави, як обов'язкова умова перерозподілу державних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. За його допомогою можуть бути сформовані переліки повноважень, віднесених до відання як муніципальних, так і державних місцевих органів влади як на районному, так і регіональному рівнях.

Позбавлення місцевих державних адміністрацій функцій місцевого самоврядування та делегованих їм відповідними радами повноважень є чи не найменшим кроком на шляху оптимізації змісту діяльності цих органів. Якщо зіставити повноваження, які нині, відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», делегуються обласними та районними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, з їх власними, то неважко помітити, що перелік останніх значно перевищує делеговані їм повноваження. І такий підхід був би надто формальним. Докорінні перетворення інституційної організації публічної влади на районному та регіональному рівнях потребуватимуть функціональної переорієнтації даних державних структур.

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. Ці органи мають зосередити свою діяльність на чітко визначеному колі державних питань, які вирішуються на районному, регіональному рівнях 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.

Потребуватиме змін і положення ч. 9 ст. 118 Конституції України, відповідно до якої за обласною чи районною радою визнається право висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Створення зазначеними радами своїх виконавчих органів, відсутність делегування ними повноважень місцевим державним адміністраціям сприятиме чіткому відмежуванню компетенції органів державної влади й органів місцевого самоврядування на цьому рівні, а тому вказане право не сприятиме вже ефективній діяльності цих органів, а враховуючи трансформацію адміністрацій у контрольно-наглядові органи, несе потенційну загрозу недобросовісного його використання.

Одним з головних завдань конституційної реформи в аспекті вдосконалення організації місцевого самоврядування стає забезпечення оптимального балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Ефективне функціонування моделі системно-структурної організації публічної влади на територіальному рівні потребує усталеного механізму партнерської взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 16.10*).

Новини про діяльність Конституційної Асамблеї

18 жовтня 2012 р. в приміщенні Київського національного університету імені Тараса Шевченка відбулося третє засідання Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування Конституційної Асамблеї.

Засідання відбулося за участю секретаря Конституційної Асамблеї, радника Президента України – керівника Головного управління з питань конституційно-правової модернізації М. Ставнійчук.

На засіданні Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування головним питанням порядку денного було обговорення Концепції модернізації організаційно-правового забезпечення місцевої демократії в Україні. З доповіддю щодо цього питання виступив член Конституційної Асамблеї О. Орловський. Після обговорення представленої інформації членами Комісії було прийнято рішення продовжити роботу щодо розробки згаданої вище Концепції.

Експертами Комісії П. Любченком та І. Бодровою була представлена співповідь щодо європейського досвіду вдосконалення місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні.

У роботі Комісії Конституційної Асамблеї також узяли участь представники робочої групи з питань доопрацювання «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» Ради Європи.

На засіданні було також розглянуто організаційні питання діяльності Комісії (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 19.10*).

18 жовтня 2012 р. у приміщенні Верховного Суду України (Кловський палац) відбулося засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань правосуддя (далі – Комісія).

Члени Комісії обговорили ряд проблемних питань організації судової влади України, серед яких, зокрема, проблеми визначення місця і ролі Конституційного Суду України в системі судоустрою, перспективи відновлення повноважень Верховного Суду України як найвищої судової інстанції, удосконалення конституційно-правового статусу суддів в Україні, забезпечення їх незалежності та інших гарантій діяльності, перегляду порядку звільнення судді з посади та реформування статусу Вищої ради юстиції.

До дискусії долучились усі члени Комісії, які висловили власне бачення перспектив судово-правової реформи.

У роботі Комісії взяли участь секретар Конституційної Асамблеї Ставнійчук М. І., голова Союзу юристів України Євдокимов В. О., народний депутат України, член Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя Притика Д. М.

Наступне засідання Комісії відбудеться 2 листопада 2012 р. На засіданні заплановано, зокрема, розглянути проект закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» разом з узагальненими пропозиціями членів Комісії (*Сайт Конституційної Асамблеї України (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 19.10).*

25 жовтня 2012 р. у приміщенні Національного інституту стратегічних досліджень відбулося чергове засідання Комісії Конституційної Асамблеї з питань організації державної влади.

Засідання відбулося за участі секретаря Конституційної Асамблеї М. Ставнійчук.

На засіданні обговорювалися питання плану роботи комісії до кінця 2012 р., порядку денного засідань у листопаді 2012 р., залучення до роботи комісії наукових консультантів. Також було розглянуто звернення голови Конституційної Асамблеї Л. Кравчука щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів.

З метою обговорення аналітичних доповідей «Конституційний транзит (конституційна трансформація) в Україні», «Інституційно-правові проблеми української моделі організації державної влади» було прийнято рішення про проведення засідань комісії 15 та 29 листопада 2012 р.

За результатами розгляду звернення голови Конституційної Асамблеї Л. Кравчука було прийнято рішення про участь членів Комісії з питань організації державної влади у засіданні Комісії з питань правосуддя та надання ними пропозицій щодо тексту запропонованих змін до Конституції України.

На засіданні було також розглянуто інші організаційні питання діяльності комісії (*Сайт Конституційної Асамблеї України* (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 26.10).

24 жовтня 2012 р. відбулося чергове засідання Комісії з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введенню в дію змін до Конституції України. За пропозицією голови комісії О. Скрипнюка на засіданні були розглянуто ряд питань щодо: підсумків роботи постійно діючого методологічного семінару «Сучасний конституційний процес в Україні: питання теорії і практики», допоміжних організаційних форм роботи Комісії, дисципліни роботи в діяльності Конституційної Асамблеї, проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів».

З цих питань Комісія прийняла рішення:

1. Продовжити практику проведення циклу методологічних семінарів з питань сучасного конституційного процесу в Україні.

2. Про необхідність створення при Комісії постійно діючих груп експертів та наукових консультантів.

3. Посилити контроль за виконанням членами Комісії своїх обов'язків у діяльності Конституційної Асамблеї.

4. Надати пропозиції членами Комісії до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» до 5 листопада 2012 р. (*Сайт Конституційної Асамблеї України* (<http://cau.in.ua>). – 2012. – 25.10).

Аналітичний ракурс

В. Пальчук, кандидат наук із соціальних комунікацій

Практика використання інституту референдуму в країнах ЄС

На сьогодні в країнах Європейського Союзу інститут референдуму активно використовується владою як інструмент вирішення вразливих політичних та економічних питань життя держав.

Конституційне право Франції дало змогу широко використати цей інститут під час проведення в країні політичної реформи. Зокрема, було передбачено проведення конституційного референдуму стосовно поправок до Основного закону. Так, у вересні 2000 р. у Франції відбулася політична реформа щодо зниження каденції президента із семи до п'яти років шляхом проведення загальнонаціонального референдуму. На референдумі було поставлено запитання: «Чи ви згодні з тим, що б президент республіки обирався всезагальним прямим голосуванням терміном на п'ять років?» 73 % громадян, які проголосували на референдумі, висловилися за скорочення

строку президентських повноважень на два роки, 27 % вважали, що колишня система президентської каденції мала бути збережена. На сьогодні, починаючи з 2002 р., президентські вибори нового лідера держави проходять один раз на п'ять років.

Питання про зміну норми стосовно терміну повноважень президента, яка передбачена Конституцією Франції 1958 р. і прийнята за наполяганням генерала Ш. де Голля, неодноразово порушувалося після його відставки з посту глави держави в 1969 р. Одним з головних аргументів прихильників зменшення президентського строку повноважень до п'яти років було те, що таким чином його тривалість зрівнюється зі строком роботи Національних зборів – нижньої палати парламенту. Різниця в строках повноважень неодноразово призводила до того, що президент і більшість у нижній палаті представляли протилежні політичні течії. Таке положення, багате конфліктами, склалося й у 2000 р. На той час президент Ж. Ширак представляв праві сили, тоді як уряд, до складу якого входила і Компартія, очолював соціаліст Л. Жоспен.

За даними ЗМІ, у референдумі взяли участь близько 30 % громадян Франції, які мали право голосу. Експерти зазначають, що така явка стала найбільш низькою за всю історію виборів і референдумів у Франції. Це навіть нижче, ніж у 1988 р., коли жителі Франції взяли участь у голосуванні стосовно питання автономії Нової Каледонії. Проте референдум було визнано таким, що відбувся.

Оглядачі ряду ЗМІ пояснюють виявлену французами пасивність щодо цього питання тим, що кампанія з проведення референдуму була напрочуд «безкольоровою». Адже, як виявилось, у конституційної реформи виявилось небагато противників. Відкрито виступив лише надто правий Національний фронт. Основні політичні партії, хоч і мляво, проте підтримали політичну реформу. Особливу позицію висловили комуністи, які вважають, що проблема скорочення президентського мандату «далека від справжніх проблем, які хвилюють французів».

У Румунії двічі використовували інститут референдуму для вирішення політичної кризи, що склалася внаслідок протистояння президента країни й парламенту. Зокрема, улітку поточного року в Румунії відбувся референдум з усунення від повноважень президента країни Т. Бесеску. Референдуму передувала процедура імпічменту. Парламент Румунії виніс на початку липня 2012 р. імпічмент Т. Бесеску, який перебуває при владі вже другий термін підряд. За відставку президента проголосували 258 із 432 депутатів, проти – 114. Ініціатором процедури імпічменту стала опозиційна лівоцентристська коаліція, Соціал-ліберальний союз, що контролює парламент країни. Представники цієї коаліції підготували доповідь про діяльність Т. Бесеску за останні два роки перебування на посаді глави держави та звинуватили політика в порушенні Конституції, у тому, що він узяв на себе функції, які відводяться прем'єр-міністру, увів у 2010 р. заходи жорсткої економії, а також в обмеженні незалежності суду.

У свою чергу Конституційний суд Румунії відхилив ходатайство Т. Бесеску щодо розгляду конфлікту між парламентом і президентом. Також судом визнано законність відставки прихильників президента – екс-голову сенату В. Благі і спікера нижньої палати Р. Анастасе. Більше того, КС необхідно було визначитися з питанням конституційної поправки до закону про референдум, внесеної лівоцентристським урядом В. Понті. Згідно з нею, рішення про імпічмент президента приймається простою більшістю голосів. Раніше для цього вимагалися голоси більшості зареєстрованих виборців. КС визнав необґрунтованим ряд пунктів юридичного тлумачення відставки, проте погодився, що глава держави «не здійснював з максимальною ефективністю роль посередника між гілками влади», допустив інші порушення. У документі також зазначається, що звинувачення на адресу Т. Бесеску «мають політичний характер». Водночас рішення КС мають виключно рекомендаційний характер, тому проблема вирішувалася в парламенті.

Водночас оглядачі зазначають, що поспішність, з якою було прийнято рішення щодо референдуму, викликала занепокоєння у Вашингтоні і в країнах Європейського Союзу. Зокрема, канцлер Німеччини А. Меркель назвала його «неприйнятним і таким, що порушує фундаментальні принципи верховенства права».

Проте, за підсумками, проведений цього річного референдум визнано недійсним через недостатню кількість виборців, які взяли в ньому участь. За офіційними даними, у референдумі взяло участь близько 45,92 % виборців, які мають право голосу. За законами Румунії, референдум вважається таким, що відбувся, якщо в голосуванні взяли участь не менше половини населення країни. На цього річного референдумі голосувало на 4 % менше необхідного мінімуму виборців. Таким чином, Т. Бесеску зберіг за собою президентську посаду.

При цьому, за даними екзит-полів, 87,5 % виборців, які взяли участь у референдумі, проголосували за відставку Т. Бесеску.

Така подія вже відбувалася в політичному житті країни. У квітні 2007 р. парламент Румунії оголосив главі держави імпічмент. Тоді депутати від лівої опозиції звинуватили Т. Бесеску в порушенні Конституції і виявленні «тоталітарних схильностей»: зловживанні владою, у тому числі в прослуховуванні телефонних розмов членів уряду, корупції і нанесенні шкоди іміджу Румунії на міжнародній арені. У результаті референдуму, у якому взяло участь понад 30 % громадян Румунії, 74 % проголосували проти імпічменту, а вже в грудні 2009 р. Т. Бесеску знову переміг на президентських виборах.

У зв'язку з повторним уникненням імпічменту Т. Бесеску навряд чи зніме протистояння між ним і парламентом, упевнені оглядачі. Умовна перемога президента на референдумі також не вирішить політичної кризи в країні, де уряд очолюють політичні супротивники глави держави.

Проведення загальнонаціонального референдуму як одного з варіантів вирішення питання усунення перешкод подальшої інтеграції у ЄС розглядає

влада Сербії. Сербська влада постала перед великою дилемою в подоланні проблеми: збереження Косова в складі Сербії, чого вимагають громадяни країни, чи активізація процесу розпочатої інтеграції у ЄС.

Як пишуть сербські ЗМІ, на референдум буде винесено питання про можливість визнання незалежності краю Косово заради подальшої інтеграції Сербії у Євросоюз. «Якщо буде виставлена проста умова, що Сербія фактично визнає Косово заради продовження євроінтеграції, не виключено, що в нашій країні (Сербії. – Ред.) буде проведено референдум з питання “Косово чи Європа”», – пише впливова белградська газета «Вечірні новини» з посиланням на джерела в уряді й адміністрації президента.

Як відомо, питання незалежності Косова, яке за підтримки США і провідних країн ЄС в односторонньому порядку проголосили косівські албанці у 2008 р., є найбільш болючою проблемою для Сербії. На політику колишнього президента Сербії Б. Тадіча «і Косово, і ЄС», що передбачало боротьбу за збереження Косова в складі Сербії і одночасне виконання критеріїв для євроінтеграції, лідери країн Євросоюзу відреагували негативно. «Сербія поки не відповідає встановленим критеріям для отримання статусу кандидата в ЄС», – таку заяву озвучила канцлер Німеччини А. Меркель. Вона нагадала лідерам Сербії, що «добросусідські відносини» з Косово є однією з головних умов отримання статусу кандидата у Євросоюз. Більшість міжнародних експертів і політиків також відкрито заявляють, що подальша євроінтеграція Сербії, яка багато років прагне в ЄС, буде можливою тільки за умови визнання незалежності Косова.

Прискорить процес прийняття рішення щодо референдуму зміна у владі в результаті президентських і парламентських виборів навесні поточного року демократів на чолі з Б. Тадічем опозиційними силами, які очолив лідер сербських націоналістів Т. Ніколіч. Нові політичні лідери Сербії, як пишуть белградські ЗМІ, вважають, що політика «і Косова, і ЄС» практично наштовхнулася на глуху стіну. Особливо це стало зрозуміло після цьогорічних заяв з Німеччини, де Белграду і Приштині вказали на необхідність підписати договір, що зобов'язує історично ворогуючі сторони встановити між собою добросусідські відносини.

Про те, чи будуть результати запланованого референдуму на користь євроінтеграції, залишається під питанням. Адже Сербська православна церква (СПЦ) активно закликає громадян і владу країни «подумати про те, що вступу у Євросоюз є альтернатива, і не кидати в біді сербів у Косові заради мрій про членство в ЄС», зазначають сербські ЗМІ. Як відомо, на початку року під час ініційованого референдуму в населеному сербами Північному Косові 99,74 % громадян висловилися проти визнання албанської влади Республіки Косово. За словами одного з політичних лідерів косовських сербів М. Якшича, косовські серби продемонстрували свою незгоду з політикою боротьби за збереження Косова.

Водночас колишній президент Сербії Б. Тадіч назвав цей референдум безглуздою та небезпечною ініціативою, що може створити труднощі на шляху інтеграції Сербії у ЄС. Такі заяви, на думку сербських експертів, стали

вигідні його опонентів під час президентських виборів лідеру сербських націоналістів, керівнику Прогресивної партії Т. Ніколічу, який і став президентом Сербії. Зокрема, риторика Т. Ніколіча щодо захисту косовських сербів відрізняється від його попередника. За його словами, Сербія продовжуватиме шлях євроінтеграції і політику захисту сербів у Косові. «Підсумок цих виборів означає – а я дотримаю всі свої обіцянки – що Сербія не звертає зі шляху інтеграції до Євросоюзу, що Сербія хоче захистити сербів у Косові і Метохії. Ці вибори не були референдумом “за” чи “проти” Євросоюзу, вони стосувалися лише внутрішніх проблем, створених Тадичем і Демократичною партією», – заявив він.

Тому більшість міжнародних і сербських експертів схильні до думки, що якщо тиск лідерів країн ЄС щодо Косова на Белград продовжиться в попередньому руслі, Сербія формуватиме нову політику у відносинах з Косово. У свою чергу влада Сербії може переадресувати болюче питання «Косово чи Євросоюз» громадянам на референдум.

Референдум, що має вирішальний характер для утвердження незалежності країни, мають намір провести в Шотландії. Проведення плебісциту з питання незалежності заплановано на 2014 р. Таку домовленість досягнуто під час підписання прем'єр-міністром Великобританії Д. Кемероном і першим міністром регіонального уряду Шотландії А. Селмондом угоди, що визначає порядок проведення плебісциту. Незважаючи на те, що глава британського уряду налаштований негативно до здобуття Шотландією незалежності, він підкреслив право складової частини Сполученого королівства на висловлення власної позиції. Шотландська національна партія, яка незадоволена владою в Лондоні, агітує за незалежність уже майже 80 років – з 1934 р.

Переговорний процес щодо узгодження дати проведення референдуму тривав майже рік. На початку поточного року прем'єр-міністр Великобританії і лідер Консервативної партії Д. Кемерон заявив, що референдум потрібно проводити не пізніше осені 2013 р. Він аргументував таку позицію тим, що зволікання з процесом погано вплине на економіку Шотландії, оскільки бізнесу краще знати політичні перспективи регіону. Позицію Д. Кемерона підтримали представники двох інших провідних партій Великобританії – ліберал-демократи і лейбористи. Таку риторіку британського політикуму щодо цього питання аналітики пояснюють тим, що прискорення процесу вигідно Лондону. За деякими даними, за відділення від Британії готові проголосувати 28 % шотландців, але націоналісти найближчими роками можуть переконати багатьох. Тому Д. Кемерон підтримує найближчу дату проведення референдуму восени 2013 р.

У свою чергу перший міністр Шотландії і лідер Шотландської національної партії (ШНП) А. Селмонд наполягав на тому, що датою проведення референдуму має стати осінь 2014 р. «Причина в тому, що це – найважливіше рішення, яке Шотландія має прийняти за останні 300 років. Якщо ми хочемо зробити все як слід і провести всі необхідні дискусії, то нам необхідно прагнути до цієї дати», – підкреслив А. Селмонд. Він розуміє:

якщо більшість проголосує на такому референдумі «проти», питання незалежності Шотландії зникне з політичного порядку денного ще на багато років, а то й назавжди.

Тому лідер шотландських націоналістів звинуватив британську владу в тому, що та намагається провести референдум поспішно. «Шотландія виступає проти того, щоб їй що-небудь нав'язували», – зазначив А. Селмонд.

Більшість оглядачів видань переконані, що дата, названа А. Селмондом, пов'язана із закінченням теперішньої каденції шотландського парламенту, у якому нині більшість становлять депутати його партії. Майже незначною політичною силою в Шотландії залишаються британські консерватори – традиційно запеклі «юніоністи».

Суперечки між Лондоном і Едінбургом велися щодо кожного пункту угоди. Так, британські політики наполягали, щоб підсумки референдуму мали рекомендаційний характер, шотландці – обов'язковий. В Единбурзі вимагали надати право голосу 16–17-річним мешканцям, у Лондоні виступали проти. До того ж британці давали зрозуміти, що в разі їхньої незгоди підсумки референдуму не будуть мати жодної юридичної сили. Вони також не погоджувалися з третім пунктом угоди, який стосувався розширення автономії, проти чого шотландці не заперечували.

На референдумі про незалежність Шотландії в бюлетені буде лише одне питання з варіантами відповідей «так» чи «ні». Питання, яке буде поставлено перед шотландцями, звучить так: «Чи хочете ви, щоб Шотландія залишалася з Англією в єдиному союзі, який налічує 305 років?»

За останніми даними, вийти зі складу Великобританії хотіли б 28 % шотландців, 53 % до змін не готові. За останніми змінами в законодавстві Шотландії, у голосуванні зможуть узяти участь громадяни, починаючи з 16 років.

На основі таких соціологічних даних експерти переконані, що невідомо, чи шотландці скористаються даним їм шансом. Хоча на самостійне існування Шотландія заслуговує більше, ніж будь-який інший регіон Європи, стверджують експерти. Королівство з однойменною назвою з'явилося на карті у 843 р. і багато років боролось з Англією. Остання не раз здійснювала спроби завойовувати шотландців, однак здійснити цього не змогла. Проте англійський вплив на Шотландію був відчутний. Так, англійська мова поступово витіснила гелльську (кельтську). Самі шотландці ніколи не були особливо пригнобленими – їхня еліта давно вже є частиною британської еліти, а прості мешканці мають ті ж самі права, що й мешканці Англії. Водночас оглядачі стверджують, що в цьому питанні не все так просто.

Аргументи А. Селмонда на користь незалежності, за визначенням оглядачів, лунають драматично. У програмному виступі в жовтні він заявив, що додаткових самоврядних повноважень Шотландії не досить: «...Навіть наділені економічною самостійністю, ми матимемо атомні ракети Trident на річці Клайд, нас і далі зможуть примушувати проливати кров у незаконних війнах, таких як в Іраку, і Шотландія залишатиметься поза міжнародними та

європейськими організаціями. Це може дати лише незалежність... Будуймо національну державу, яка відображає цінності нашого народу!»

Як відреагують на такі гасла Шотландської національної партії виборці – питання залишається відкритим. Проте експерти звертають увагу на тактику Лондона, яку він проводить спокійною реакцією на розпочатий процес просування питання волевиявлення шотландців стосовно незалежності. Така спокійна реакція Лондона, на думку експертів, разом із прагматичними міркуваннями шотландців, а не гучні гасла про братерство, можуть бути головними причинами збереження цілісності Великої Британії, хоча, не виключено, у трохи іншому вигляді.

Знаковою подією для зміцнення зони євро стала позиція ірландських виборців під час референдуму, який був охарактеризований експертами як плебісцитна легітимізація вибраного Європейським Союзом шляху подолання кризи. Так, в Ірландії на початку літа 2012 р. відбувся національний референдум з питань підтримки фіскального пакту ЄС – нової угоди, що передбачає більш жорсткі правила бюджетної дисципліни. Ірландія стала єдиною з країн ЄС, яка винесла це питання на всенародне голосування. Як відомо, лідери 25 країн Євросоюзу підписали новий бюджетний договір, відповідно до якого держави зобов'язані дотримуватися «золотого правила» бюджетної дисципліни. Згідно з новими правилами, дефіцит бюджету країни не повинен перевищувати 0,5 % ВВП. Для держав з низьким рівнем держборгу встановлено 1 %. Обсяг заборгованості за новою угодою не повинен перевищувати 60 % ВВП. Договір також передбачає автоматичні санкції за порушення бюджетної дисципліни. Після підписання договору про бюджетну стабільність його повинні ратифікувати місцеві парламенти. Ті держави, які відмовляться від прийняття пакту, позбавлятимуть фінансової допомоги ЄС. У ЄС вважають, що ці заходи дадуть змогу не допустити колапсів економіки, таких як крах ірландських банків восени 2008 р.

Ірландія має практику проведення референдумів з питань угод з ЄС, під час яких вона двічі голосувала проти у 2001 і 2008 р.

На цьогорічному референдумі ірландці підтримали бюджетний пакт ЄС. Влада Ірландії повідомила, що на референдумі з питань бюджетного пакту ЄС більшість проголосувала за його ухвалення.

Голосувати за ірландців закликала влада. За словами чиновників, непідписання Бюджетного пакту призвело б до ізоляції Ірландії і знизило б рівень міжнародних інвестицій. Водночас опозиція стверджувала, що жорсткі заходи з економіки зашкодять зростанню економіки країни. Крім того, противники підписання пакту вказували на те, що через нього центр прийняття рішень з багатьох питань переміститься з Дубліна в Брюссель.

Більшість міжнародних експертів оцінили такий вибір ірландців (60 % виборців проголосували «за») як відповідальний, прагматичний і далекоглядний. Результати референдуму показали, що ірландці як нація усвідомили: не можна жити не по грошам, а тому необхідно приєднатися до жорстких правил, які зобов'язують державу в майбутньому витратити лише те, що вона заробила.

Таким чином, останні тенденції розвитку європейської практики використання референдуму як інституту прямої демократії показали, що його вектор більшою мірою спрямований на уникнення протистояння між громадянським суспільством і владою та всередині владної еліти. Коли влада та окремі політичні сили, зважаючи на важливість волевиявлення громадян, виступають ініціаторами проведення референдумів, переадресовуючи виборцям найбільш важливі для них питання, чи намагаються за допомогою їхньої підтримки вирішити внутрішньополітичні конфлікти. Важливим моментом у цьому процесі виявляється передреферендний етап. Етап організацій соціальних майданчиків для дискусій з винесеного на референдум питання, роз'яснювальної роботи щодо вирішального його значення для громадян країни.

В Україні ініціативи розвитку прямої демократії останнім часом активно просуваються в суспільство лідером громадської організації «Український вибір» В. Медведчуком. На сайті цієї організації опубліковано проект закону «Про всеукраїнські і місцеві референдуми за народною ініціативою», які стали результатом колективної роботи групи юристів і експертів. Як зазначається на сайті, запропонований законопроект є логічним продовженням концепції змін до законодавства України, яка разом з проектом змін до Конституції України широко обговорювалася ЗМІ і в соцмережах. Документи офіційно передані представниками «Українського вибору» до Конституційної Асамблеї.

За словами лідера «Українського вибору» В. Медведчука, цей законопроект відкриває дорогу до реалізації принципів прямої демократії. «Разом зі змінами до Конституції він створює ту правову основу, на якій український народ не декларативно, а реально отримає владу і зможе здійснювати керування країною. Законопроект також регулює всі питання, пов'язані з проведенням як усеукраїнських, так і місцевих референдумів», – зазначив він. В. Медведчук закликав громадськість до широкого обговорення цього законопроекту (*Матеріал підготовлено за інформацією таких джерел: сайт громадського руху «Український вибір» (<http://vybor-ua.org.ua>); NEWSru.com (<http://www.newsru.com>); Правда.Ру. (<http://www.pravda.ru>); Московские новости (<http://mn.ru>); Газета.ру (<http://www.gazeta.ru>); RFI (<http://www.russian.rfi.fr>); Независимая газета (<http://www.ng.ru>); Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы (<http://iam.duma.gov.ru/node/3/4658/16578>).*

Бесплатное обучение: социальное благо или социальная необходимость?

Конституция Украины

Статья 53. Каждый имеет право на образование. Полное общее среднее образование является обязательным. Государство обеспечивает доступность и бесплатность дошкольного, полного общего среднего, профессионально-технического, высшего образования в государственных и коммунальных учебных заведениях; развитие дошкольного, полного общего среднего, внешкольного, профессионально-технического, высшего и последиplomного образования, разных форм обучения, предоставление государственных стипендий и льгот ученикам и студентам.

Хартия основных прав Европейского Союза

Статья 14 . Право на образование

1. Каждый человек имеет право на образование, а также на доступ к профессиональной подготовке и повышению квалификации.

2. Это право включает возможность бесплатного получения обязательного образования.

3. Свобода создавать учебные заведения при условии соблюдения демократических принципов, а также право родителей обеспечивать своим детям обучение и воспитание в соответствии с их религиозными, философскими и педагогическими убеждениями, соблюдаются в соответствии с национальным законодательством, регламентирующим их осуществление.

Обратившись к опыту отдельных стран, мы можем убедиться в том, что социальная задача обучения и воспитания детей школьного возраста находится, преимущественно, в ведении государства.

Например:

Венгрия

Посещение школ в Венгрии обязательно в возрасте от шести до 16 лет. Первые восемь лет дети учатся в общих школах, около половины окончивших продолжают учить в старших классах (четыре года) средней школы или поступают в индустриальные школы, где в течение трех лет обучаются ремеслу и проходят профессиональную подготовку.

Италия

Образование открыто для всех. Восьмилетнее (начальное) образование является бесплатным...

Чешская Республика

Каждый имеет право на образование. Посещение школы обязательно в течение времени, установленного законом. Граждане имеют право на бесплатное образование в основных и средних школах, а с учетом способностей гражданина и возможностей общества – и в высших учебных заведениях. Создание негосударственных школ и обучение в них допускается только на условиях, установленных законом; обучение в негосударственных школах может осуществляться за плату. Закон устанавливает условия, при которых граждане в период учебы имеют право на помощь государства.

Франция.

Нация гарантирует равный доступ детям и взрослым к образованию, к приобретению профессии и к культуре. Организация общественного бесплатного и светского образования всех ступеней является долгом государства.

Германия

Народное образование в Германии бесплатное, всеобщее и обязательное для детей в возрасте от шести до 18 лет. Ответственность за систему образования и обучения несут федеральные земли. Они обеспечивают 80 % финансирования, а федеральное правительство доплачивает остальное. Система образования имеет различия в отдельных землях, но обладает рядом общих черт.

На документарном уровне Украина поддерживает мировую практику.

Практика же свидетельствует о развитии в системе отечественного бесплатного образования традиции благотворительных взносов. Их размер – от десятков и сотен гривен до тысяч долларов – во многом зависит от ряда факторов и амбиций директора школы. Родители учеников либо спокойно принимают сложившееся положение вещей, либо ропщут, но, чаще всего, платят. Каждый рассчитывает на то, что его ребенок получит достойное образование. Однако гарантирует ли дополнительное (помимо вычета налогов государством) финансирование родителями учеников учебного процесса его результативность?

Анализируя проект «Национальной стратегии развития образования в Украине на 2012–2021 гг.», эксперты Центра образовательного мониторинга указывали на то, что он не содержал ответы минимум на три ключевые вопросы: в каком состоянии находится сейчас украинское образование в контексте инновационного развития страны, удовлетворения спроса рынка труда и на фоне мировых лидеров в образовании.

По оценкам, приведенным во Всемирном отчете по конкурентоспособности государств Всемирного экономического форума, который проходил в Швейцарии, образовательная система Украины занимает 56 место в мировом рейтинге 139 стран. Было заявлено, что эксперты оценили украинское образование выше образовательной системы в Польше, которая занимает 62 место, Российской Федерации (78 место) и Грузии (119 место).

На самом деле, по данным центра, эти показатели целесообразно рассмотреть в динамике по годам и показателям материалов ежегодных

отчетов о глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Report), которые являются предметом дискуссий в ходе Женевского всемирного экономического форума. Образованию уделяется значительное внимание в этих аналитических документах: продолжительность получения и качество образования населения влияет на развитие современной экономики, кроме того повышает эффективность каждого отдельного работника. Сегодня неквалифицированный труд становится все менее востребован, а граждане с низким уровнем образования рискуют остаться без средств к существованию. Отсутствие хотя бы базового образования может также стать ограничением для развития бизнеса, карьеры, получения высокой зарплаты.

«Глобализация экономики XXI в. требует тысячи хорошо образованных работников, которые способны быстро адаптироваться к изменению в производственных и информационных процессах. Охват населения высшим и профессиональным образованием также является важным показателем для определения уровня и перспектив развития бизнеса в каждой стране. Не менее важным при оценке эффективности профессионального образования остается функционирование в стране непрерывной системы получения и повышения квалификации непосредственно на рабочем месте», – отмечено в отчете.

Для того чтобы оценить, какие же на самом деле изменения претерпели рейтинговые места украинского образования в The Global Competitiveness Report за два последних года, достаточно проанализировать статистические данные этих отчетов (см. <http://www.weforum.org/gcr>). Согласно результатам исследования, по критерию «Состояние здоровья и начальное образование» в течение двух последних лет Украина опустилась на шесть позиций, по качеству начального образования – на 11 пунктов, по охвату начальным образованием потеряла 14 позиций в рейтинге, по охвату базовым средним образованием – четыре позиции.

При этом, учитывая, что в Украине полное общее среднее образование является обязательным, наша страна занимает высокие места по показателю **«Охват доуниверситетским образованием»**. В 2011–2012 гг. – седьмое место с показателем 79,4 % среди 140 стран, с улучшением своего места в рейтинге на два пункта.

Однако по качеству образовательной системы за последние два года произошло одно из ощутимых показателей падения – сразу на 13 позиций – с 49 места в 2009–2010 гг. до 62 места в 2011–2012 гг.

Что же касается качества управления школами, то за два последних года по этому критерию Украина опустилась в рейтинге сразу на 21 позицию.

В этом контексте сложно не согласиться с выводом директора Центра образовательного мониторинга П. Полянского: «Нужно правдиво и рационально оценить все риски, перед которыми теперь поставлена школа, и вернувшись с принципами государственно-общественного управления, совместными усилиями обеспечить нашим детям качественное образование. В первую очередь это нужно обществу и лишь во вторую – для всевозможных рейтингов».

По его мнению, ключевым в модернизации образования является реформирование ее содержания. В этом направлении за последний год были внесены изменения в Стандарты начального, базового и полного общего среднего образования и, через возвращение к 11-летней модели школы, в учебные планы и программы.

Однако по-прежнему нерешенным остается вопрос – платно или бесплатно? Модернизация, внедрение новых технологий, обеспечение Интернетом, новые учебники, школьные автобусы – все это и многое другое требует немалых средств. Государство или родители станут их источником? В последнем случае государство создает двойную финансовую нагрузку на их кошельки (и уплата налогов, и оплата услуг образования).

Конституционный Суд в 2004 г. на обращение 50 депутатов по вопросу о законности введения в школах платных услуг ответил следующее: «Бесплатность образования как конституционная гарантия реализации права на образование означает возможность получения образования в государственных и коммунальных учебных заведениях без внесения платы в любой форме за образовательные услуги определенных законодательством уровня, содержания, объема и в пределах тех видов образования, бесплатность которых предусмотрена ч. 3 ст. 53 Конституции Украины.

Исходя из положений ч. 2, 3 ст. 53 Конституции Украины, согласно которым полное общее среднее образование является обязательным и бесплатным, расходы на обеспечение учебно-воспитательного процесса в государственных и коммунальных общеобразовательных учебных заведениях осуществляется на нормативной основе за счет средств соответствующих бюджетов в полном объеме».

Вернемся к вопросу целесообразности оплаты за обучение.

Множество лицеев и гимназий, где предоставление образовательных услуг происходит на платной основе, могут похвалиться более комфортными условиями для обучения детей, однако существенного улучшения качества уровня образования не гарантируют.

Еще один «больной» вопрос – здоровье школьников. Сокращено до минимума количество медсестер, ранее числившихся за каждой школой. По официальным данным МОН, по сравнению с 2009 г. уменьшилось количество спортивных школ системы образования и соответственно почти на 20 тыс. уменьшилось количество детей, которые их посещают. Это, а также отсутствие финансирования на приобретение спортивного оборудования для школьных спортивных залов, отсутствие в большинстве школ бассейнов, часто формальное проведение медицинских осмотров школьников, трудности с обеспечением каждой школы медицинским работником, перегруженность учебных программ приводят к тому, что общий уровень здоровья школьников достиг уровня серьезной угрозы. «Новации» вроде отмены оценок по физической культуре не оказывают никакого влияния на общую ситуацию.

По мнению некоторых аналитиков, сегодня на уровне управления образовательными процессами в Украине выделяются следующие тенденции:

- Усиление бюрократической иерархизации, замена образовательного менеджмента ручным управлением.
- Отстранение от обсуждения общественно значимых проблем экспертной среды.
- Создание неблагоприятных условий для деятельности субъектов образовательной политики; отстранение их от решения проблем, связанных с направлением средств бюджета на цели образования.
- Отсутствие эффективного информационного сопровождения процессов, проходящих в системе образования.

В основных направлениях бюджетной политики на 2013 г. школьному образованию не уделено внимание. Речь идет только о вузовской подготовке. Однако уровни компетентности личности начинают формироваться в школе. Умение учиться и выбирать профессию формируются тоже в школе. Учитывая это, решение многих социально-экономических проблем государства зависит не в последнюю очередь от реализации положений Конституции об обеспечении доступности среднего образования (а с учетом общеобразовательных стандартов – и его качества. – Авт.), на что и стоит направить реформаторские усилия.

Позиція влади, політичних партій, громадських організацій

Президент Украины В. Янукович верит, что Конституционный Суд Украины сможет гарантировать верховенство Конституции в Украине. Об этом говорится в поздравлении В. Януковича судьям и сотрудникам аппарата КС по случаю 16-летия со дня его создания.

«Действуя на принципах верховенства права, независимости, гласности, обоснованности принятых решений, Конституционный Суд Украины делает выдающийся вклад в выполнение государством своей главной конституционной обязанности – утверждение и обеспечение прав и свобод человека», – отмечает Президент.

Он подчеркивает, что общественно-политическое развитие страны, ее дальнейшая модернизация предусматривают, прежде всего, укрепление гражданских свобод, демократических и правовых принципов функционирования государства, закрепленных в Конституции Украины.

«Верю, что единственный орган конституционной юрисдикции в Украине и в дальнейшем надежно будет гарантировать верховенство Основного закона государства на всей территории Украины», – подчеркивается в поздравлении (*Lb.Ua* (http://lb.ua/news/2012/10/16/174676_yanukovich_verit_ks_garantiruet.html)). – 2012. – 16.10).

Голова Венеціанської комісії Д. Букіккіо має намір повернутися до України після парламентських виборів для участі в роботі над новою Конституцією.

Як повідомили «Коментарям» у прес-службі першого Президента України Л. Кравчука, 9 жовтня у Страсбурзі відбулася зустріч голови Венеціанської комісії Д. Букіккіо з головою Конституційної Асамблеї Л. Кравчуком та радником Президента України Г. Герман.

Європейський чиновник відзначив, що задоволений відкритістю роботи Конституційної Асамблеї, зокрема й для представників опозиції, але розчарований, що вони не змогли взяти участь у роботі Асамблеї.

Д. Букіккіо також висловив сподівання, що опозиціонери після виборів візьмуть участь у роботі Конституційної Асамблеї.

Під час зустрічі порушувалися також питання поточної роботи Конституційної Асамблеї. Д. Букіккіо висловив бажання приїхати до Києва після парламентських виборів в Україні для участі в роботі Асамблеї (*Коментарі: Чернівці (<http://chernivtsi.comments.ua>). – 2012. – 9.10).*

Президент Венеціанської комісії (Європейська комісія «За демократію через право») Д. Букіккіо закликає українську владу інтенсифікувати процес перегляду Конституції і сподівається, що Венеціанська комісія буде залучена до цього процесу.

Венеціанська комісія також сподівається на тісну співпрацю з цього питання з Конституційною Асамблеєю. «Я вже досить довго говорю, що більшість українських проблем може бути вирішено за допомогою перегляду нинішньої Конституції. Я закликаю українську владу і Президента інтенсифікувати цей процес», – заявив Д. Букіккіо.

Він висловив упевненість, що після виборів до Верховної Ради Венеціанська комісія буде тісно співпрацювати з Конституційною Асамблеєю. «Їхня робота дуже важлива, і ми, як Венеціанська комісія, хотіли б бути залученими до цього питання. Я сподіваюся, що швидкий прогрес може бути досягнутий, зокрема, у сфері зміцнення незалежності судової системи, місцевого самоврядування. Для нас це – одні з найбільш нагальних реформ», – зазначив Д. Букіккіо.

Президент Венеціанської комісії також висловив сподівання, що після парламентських виборів в Україні всі політичні сили «зможуть зрозуміти важливість перегляду Конституції для того, щоб поліпшити багато сфер, зокрема, судову, самоврядування та прокуратуру». «Це питання, які вимагають негайного вирішення», – підкреслив він.

Характеризуючи в цілому співпрацю з Україною, Д. Букіккіо назвав її «дуже хорошою». «Співпраця хороша й дуже об'ємна. На сьогодні вона дещо менш інтенсивна внаслідок проведення парламентських виборів, але я

впевнений, що відразу ж після їх закінчення співпраця буде продовжена так, як це було в минулому», – сказав він.

Разом з тим, Д. Букіккіо назвав і існуючі проблеми у сфері імплементації рекомендацій Венеціанської комісії. «Наприклад, деякі аспекти розпочатої судової реформи виглядають для нас проблемними, не було ще серйозної реформи щодо системи прокуратури», – пояснив він (ZN.UA

(http://news.dt.ua/POLITICS/venetsianska_komisiya_zaklikala_ukrayinu_intensivnishe_pereglyadati_konstitutsiyu-110867.html). – 2012. – 24.10).

90,3 % опитаних фондом «Демократичні ініціативи» і Київським міжнародним інститутом соціології вважають, що Президента мають обирати громадяни України на загальнонаціональних виборах. Про це свідчать результати опитування.

У респондентів запитали, хто, на їхню думку, повинен обирати Президента.

При цьому 3,5 % відповіли, що посада Президента взагалі не потрібна і її потрібно скасувати, 2,1 % вважають, що Президента має вибирати Верховна Рада, 4,1 % не змогли відповісти.

Директор фонду «Демініціативи» І. Бекешкіна зазначила, що, судячи з даних опитування, питання про зміну порядку обрання Президента є абсолютно неактуальним, й існуючі норми не можуть бути змінені (*Ukranews* (<http://ukranews.com>)). – 2012. – 12.10).

Объединенная оппозиция в случае победы на выборах собирается лишити МВД и СБУ функции борьбы с коррупцией и создать единый орган – Национальное антикоррупционное бюро, «которое получит полномочия для реальной войны с коррупцией». В рамках реформы судебной системы оппозиция планирует отменить Конституционный Суд.

Об этом заявил председатель Совета объединенной оппозиции «Батьківщина» А. Яценюк на пресс-конференции в Донецке.

По словам А. Яценюка, в плане перемен объединенной оппозиции – лишение МВД и СБУ функции борьбы с коррупцией и создание единого органа – Национального антикоррупционного бюро, «которое получит полномочия для реальной войны с коррупцией».

Ресурсы для создания этого органа, по словам А. Яценюка, будут получены за счет сокращения полномочий и численности соответствующих подразделений МВД и СБУ. При этом полномочия СБУ, по закону, должны быть исключительно в сфере национальной безопасности: «контрразведка, борьба с терроризмом, защита государственной тайны», отметил А. Яценюк.

По его словам, ряд контрольных полномочий прокуратуры неконституционны. «В соответствии с действующей Конституцией органы прокуратуры лишены функции общего надзора. Но функция общего надзора

– это основная коррупционная функция в органах прокуратуры», – заявил А. Яценюк.

Он подчеркнул, что объединенная оппозиция выступает за лишение прокуратуры функций, которые не принадлежат ей по закону. «Функция прокуратуры – поддерживать государственное обвинение и не контролировать, а регулировать вопросы следствия», – сказал он.

При этом А. Яценюк подчеркнул, что коррупцию в Украине невозможно преодолеть без преодоления коррупции в судебной системе. Он сообщил, что власть планирует внести изменения в Конституцию, в соответствии с которыми лишит парламент функции назначения судей, «таким образом, лишив законодательную ветвь власти одной из базовых контрольных функций – влияния на назначение судей и ответственность судей».

По его словам, в рамках реформы судебной системы объединенная оппозиция предусматривает тотальную люстрацию судебного корпуса, качественные изменения функций высшей квалификационной комиссии и съезда судей, а также отменить Конституционный Суд Украины. «Конституционный Суд – это ничто иное, как подразделение Администрации Президента. Нужно передать функции конституционной юрисдикции Верховному Суду Украины», – подчеркнул А. Яценюк (*Зеркало недели* (<http://news.zn.ua>). – 2012. – 11.10).

Кандидат в народные депутаты от Партии регионов Н. Шуфрич во время выступления на одном из украинских телеканалов заявил о том, что в Украине не будет так, чтобы парламент выбирал Президента.

Впрочем, лидер ВО «Свобода» О. Тягныбок считает иначе. По его мнению, Партия регионов как раз и добивается того, чтобы взять под свой контроль парламент и внести основное изменение в Конституцию Украины – выборы Президента в парламенте, а не всенародные. По словам О. Тягныбока, так «регионалы» рассчитывают удерживать свою власть и лишить украинский народ права голоса.

«Как раз с этой целью они и создали так называемую Конституционную Ассамблею», – заявил О. Тягныбок.

В ответ на это Н. Шуфрич сказал: «Парламент не будет выбирать Президента».

В свою очередь О. Тягныбок заявил, что оппозиция не позволит провести голосование за внесение изменений в Конституцию Украины, в частности, относительно выборов Президента в парламенте.

Напомним, что президентские выборы в Украине пройдут в 2015 г. (*Novostimira.Com* (<http://novostimira.com>). – 2012. – 16.10).

Конституцию Автономной Республики Крым ждут поправки в плане расширения экономических прав автономной республики. Об этом

на засіданні в Верховній Раді АРК заявив глава кримського парламенту В. Константинов.

«Отрадно, що ці ідеї приймають уже реальну перспективу. О необхідності їх реалізації говорив в своєму недавньому виступі на Асоціації міст В. Янукович. Президент приділив особливу увагу проблемам децентралізації бюджетної системи, розмежуванню повноважень між органами місцевого самоврядування та державними структурами. Упевнений, що багато наших напрацювань та пропозицій будуть востребовані Конституційною Асамблеєю України та новим парламентом. Сподіваюся, ми законодавчо знайдемо можливість з урахуванням усього сказаного внести зміни до нашої Конституції, а також і в Основний закон держави», – цитує слова В. Константинова прес-центр Верховної Ради АРК.

За словами спікера кримського парламенту, розширення конституційних повноважень республіки, створення відповідної нормативно-правової бази відкриє більш широкі та привабливі можливості для іноземних та вітчизняних інвестицій. Автономна Республіка Крим посідає перше місце серед регіонів України за залученням капітальних інвестицій. Темп їх зростання за останній час збільшився майже в три рази (*УКРІнформ* (http://www.ukrinform.ua/rus/news/konstitutsiyu_krima_gdut_popr). – 2012. – 19.10).

Експертна думка

І. Бодрова, кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою

У ХХІ ст. країни Європи увійшли зі значним досвідом адміністративно-територіальних реформ і сформованою архітектонікою адміністративно-територіального устрою.

У минулому столітті було декілька хвиль адміністративно-територіальних перетворень:

– перша – на початку ХХ ст., пов'язана з вирішенням проблем масової урбанізації, охопила такі країни, як Австрія, Великобританія, Франція, Данія, країни Бенілюксу;

– друга – після Другої світової війни мала два основні напрями: укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, що відбулося, зокрема, у Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині та ін., а також усунення регіональних диспропорцій, проведене в Німеччині, Італії, Великобританії та ін. країнах;

– третя – у 70-80-х роках стосувалася усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень і здійснювалася в Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії.

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком XXI ст. Основними напрямками її виступають оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація. Адміністративно-територіальна реформа не є самоціллю, а виступає, як правило, одним з етапів комплексного вдосконалення територіальної організації влади. Вона покликана закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення XXI ст. одержали назву «управлінської революції». Вони мають конституційний характер, забезпечують урахування думки населення в разі зміни адміністративних меж муніципалітетів, а також орієнтовані на збереження координованості діяльності рівнів територіальної організації влади.

Правова основа реформування адміністративно-територіального устрою забезпечується, як правило, на законодавчому рівні. Разом з тим необхідні юридичні передумови його мають бути закладені в Конституції держави.

Аналіз основних законів європейських держав дає змогу визначити декілька рис конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.

1. Щодо формально-юридичного закріплення конституційно-правових норм у тексті основного закону.

Конституційно-правові норми, присвячені регулюванню відносин адміністративно-територіального устрою, можуть:

а) виокремлюватися в спеціальний розділ основного закону (конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. (Частина 1 «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»), Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (Глава V «Регіони, провінції, комуни»), Королівства Іспанія від 27 грудня 1978 р. (Розділ 8. «Про територіальний устрій держави»);

б) включатися до розділу конституції, присвяченого загальним положенням: Конституції Швеції (Форма правління. Прийнята 27.02.1974 р. (Глава 1. «Основи державного ладу»), Латвійської Республіки від 15.02.1922 р. (Частина I. «Загальні положення»); Угорщини від 25 квітня 2011 р.;

в) міститися в розділі Основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (Конституції Польщі від 17.10.1992 р. (Глава 5. «Місцеве самоврядування»); Французької Республіки 04.10.1958 р. (Розділ XII. «Про територіальні колективи»), Хорватії від 22.12.1990 р. (VI. «Організація місцевого самоврядування та управління»); Словаччини від 01.09.1992 р. (Частина четверта. «Органи місцевого самоврядування»); Чехії (Розділ 7. «Місцеве самоврядування»); Естонії від 28.06.1992 р. (Глава 14. «Місцеве самоврядування»); Болгарії від 12.07.1991 р. (Глава 7. «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»); Македонії від 17.11.1991 р.

(«V. Місцеве самоврядування»); Молдови від 29.06.1994 р. (Глава VIII. «Публічне управління»).

Конституції Словенії та Литви містять відповідні норми як у розділах щодо загальних положень, так й організації місцевого самоврядування (Конституція Словенії від 23.12.1991 р. (Частина 1. «Вступ» та Частина V. «Самоврядування»); Конституція Литви від 25.10.1992 р. (Глава 1. «Литовська держава» та Глава X. «Місцеве самоврядування та управління»).

2. Щодо закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць.

Ступінь деталізації правового регулювання системи адміністративно-територіальних одиниць застосовується різний:

а) поіменний перелік адміністративно-територіальних одиниць, як правило, на конституційному рівні не визначається, оскільки це консервує таку систему та ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць. Виняток становлять конституції окремих держав, що закріплюють окремі адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, які утворюють так званий «каркас» адміністративно-територіального устрою (конституції Французької Республіки, Італійської Республіки, Бельгії, Конституція Австрійської Республіки. Федеративний конституційний закон від 10.11.1920 р.);

б) визначаються види адміністративно-територіальних одиниць та окремі елементи їх правового статусу (конституції Італійської Республіки, Королівства Іспанія, Угорщини, Бельгії, Португальської Республіки, Королівства Нідерланди);

в) виокремлюються лише основні адміністративно-територіальні одиниці та встановлюються відсилочні до спеціального закону норми, яким можуть встановлюватися й інші види адміністративно-територіальних одиниць (конституції Французької Республіки, Польщі, Чехії, Болгарії, Молдови, Фінляндії, Естонії, Литви, Словаччини).

3. Щодо конституційно-правового регулювання процедурно-процесуальних аспектів відносин адміністративно-територіального устрою.

Конституційна регламентація порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою здебільшого має звужений характер:

а) закріплюючи окремі загального характеру вимоги, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць, у процедурно-процесуальних аспектах відсилає до спеціального закону (конституції Французької Республіки, Польщі, Естонії, Болгарії, Фінляндії, Словенії, Хорватії, Чехії);

б) встановлюються критерії та порядок формування та реорганізації адміністративно-територіальних одиниць (Основний закон Федеративної Республіки Німеччина).

Оновлення конституційно-правового регулювання стало запорукою ефективності реформ у країнах Східної та Центральної Європи, де Основний закон заклав необхідні основи територіальної організації влади.

Адміністративно-територіальна реформа в країнах Західної Європи, пов'язана з внесенням змін до Основного закону, мала місце лише в окремих державах і стосувалася регіонального рівня територіальної організації влади. Наприклад, в Італії був прийнятий Конституційний закон № 3 від 18 жовтня 2001 р. «Про зміну розділу V частини другої Конституції», присвячений територіальній організації країни, що закріпив крок країни в напрямі регіоналізованої держави. Перегляд Конституції Франції також був пов'язаний з процесами децентралізації та деконцентрації публічної влади. З урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та з огляду на загострення суспільно-політичної ситуації в окремих заморських територіях (насамперед, у Новій Каледонії) цей Основний закон отримав нову редакцію статей, присвячених територіальній організації влади та статусу територіальних колективів.

Упровадження реформи адміністративно-територіального устрою, як правило, здійснюється на підставі окремого закону. Закон про адміністративно-територіальну реформу містить, як правило, такі положення:

- загальну модель реформи: мету, завдання, засоби та етапи реформи;
- встановлення критеріїв формування нових адміністративно-територіальних одиниць;
- процедурно-процесуальні аспекти реформи, а саме: порядок прийняття рішень про адміністративно-територіальні перетворення, вирішення організаційних та юридичних питань, зумовлених такими рішеннями, у тому числі особливості управління адміністративно-територіальною одиницею в перехідний період;
- визначення компетенції суб'єктів реалізації реформи, у тому числі, як правило, передбачається визначення одного органу як відповідального виконавця;
- заходи державного стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій.

Ураховуючи, що такі перетворення мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпають питання функціонування органів публічної влади різних територіальних рівнів та перегляд сфер їх предметної підвідомчості, паралельно відбувається й оновлення законодавства про місцеве самоврядування, місцеві органи державної влади, а також галузевого законодавства, насамперед бюджетного.

Високу динаміку законодавчого забезпечення реформи демонструє Польща:

- 1990 р. – закон про самоврядування гмін;
- 1994 р. – закон про територіальне планування;
- 1998 р. – закон про повітове самоврядування;
- закон про самоврядування воєводств;
- внесення змін до законодавства, що регламентує перерозподіл владних повноважень;
- законодавство про реформу державного управління;
- 2002 р. – закон про реформу адміністрації столиці.

Дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі у XXI ст. дає підстави виокремити такі вектори вдосконалення адміністративно-територіального устрою:

I. Укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць.

Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи в другій половині XX ст. Норвегія скоротила кількість своїх муніципалітетів на 40 %, Німеччина – на 41 %, Швеція – на 74 %, Данія – на 75 %, Об'єднане Королівство – на 79 %.

Деякі причини реформ діючої системи АТУ розміщення «на поверхні» і слугують офіційним приводом початку перетворень – непропорційність адміністративно-територіальних одиниць за людністю, господарсько-економічним потенціалом, низька ефективність бюджетних відносин. Досить часто за сучасних умов перетворення стають відповіддю держави на виклики фінансово-економічної кризи, передбачаючи способи консолідації матеріально-фінансового потенціалу територій та перерозподілу завдань щодо надання публічних послуг населенню. Криза поставила питання про спрощення управлінської структури, раціональність та більшу ефективність регіонального управління. Багато країн визнають, що перебувають напередодні нових перетворень в адміністративно-територіальній сфері (офіційно заявлено у Франції, Італії, Чехії).

Адміністративно-територіальні перетворення не зачіпають, як правило, питання територіального устрою, який, спираючись на природну характеристику території, її розміри, конфігурацію, є територіальним розподілом населення (населені і міжнаселені території, міста, які є опорними каркасами території, сільські населені пункти та ін.). Він об'єктивований кліматом, розподілом ґрунтів, природних ресурсів, орографією та іншими чинниками. Реформування територіального устрою потребує меншою мірою декількох десятиліть, тоді як процес природного (стихійного) формування займає, як правило, століття. Адміністративно-територіальний устрій має практико-прикладне призначення для територіальної організації влади, а тому зміна внутрішніх та зовнішніх чинників функціонування держави зумовлює відповідні його корективи.

У сучасній адміністративно-територіальній організації публічної влади у європейських країнах проблема великої кількості дрібних комун з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і завдань зберігає актуальність як для країн сталої системи місцевого самоврядування, так і тих, що відносно недавно стали на шлях розбудови цієї форми публічної влади.

У Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90 %) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб. Великі розбіжності в чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя увкомунах.

Різні підходи до вирішення цієї проблеми демонструють землі Німеччини: у деяких з них адміністративно-територіальних перетворень не провадилося з 60-х років минулого століття, у той час як у землі Бранденбург

було здійснене зменшення комун з 1479 до 419 (у 3,5 раза), Саксонії-Анхальт – з 1289 до 220 (у 5,8 раза).

Особливо гостро ця проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи. На початку 1970 років на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже у два рази, Угорщині – 2,2, Чехословаччини – 2,8 раза. На початку 1990-х у більшості цих країн відбулися зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць, як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 раза, у Чехії – майже на 50 %, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20 %. Процес подрібнення в Польщі не був так яскраво вираженим.

У результаті цього сучасна Центральна та Східна Європа має:

- країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія);

- країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Литва, Югославія, Болгарія, Польща);

- декілька країн із середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія).

Так, муніципалітети, у яких проживає менше 500 громадян, становлять майже 60 % основних одиниць у Чехії, понад 40 % – у Словаччині, та близько 15 % – в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща, жоден муніципалітет не нараховує менше 1 тис. громадян і дуже мало – менше 2 тис. Великі територіальні одиниці (понад 10 тис. громадян) становлять 90 % усіх місцевих самоврядувань у Литві та Югославії, 2/3 у Болгарії, 1/3 в Польщі, проте лише менше 5 % у Латвії, Естонії, Угорщині і трохи більше 2 % у Чехії та Словаччині.

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

- стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів;

- адміністративне укрупнення.

Причому є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, тоді як деякі застосовують їх на альтернативній основі.

Наприклад, у Фінляндії примусових об'єднань не проводилося з 1917 р. Політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надавалися дотації з державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання комун. Також надавалися дотації на об'єднання та компенсувалася так звана частка державної участі в місцевих бюджетах. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався, в разі: 1) об'єднання комун з чисельністю населення понад 20 тис.; 2) збільшення кількості комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання в перші роки реалізації реформи.

Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана й Чехією, але відчутних результатів вона поки що не надала. Чехія розділена на

6246 муніципалітетів, кількість яких значно збільшилося в останні два десятиліття (1990 р. – 4104). Нині це одна з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів. Близько 80 % муніципалітетів мають населення менше 1 тис. осіб. 5566 муніципалітетів є сільськими (89,1 %), у той час як проживають у них лише 28,3 % жителів країни. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації кількості базових одиниць урядом були здійснені кроки правового характеру: у 2005 р. створено та зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, тобто більш ніж на 70 % від загальної кількості муніципальних утворень, у 2010 р. їх кількість зростає до 570. Такі союзи є об'єднаннями міжмуніципальної кооперації, що одержали також назву «мікрорегіонів»; спрощено порядок утворення добровільних об'єднань муніципалітетів, передбачено економічне стимулювання таких об'єднань. Одночасно була введена диференційована система делегування державних повноважень муніципалітетам та їх матеріально-фінансового забезпечення.

Виключно адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. Злиття комун та перегляд їх територій хоча і проводилося за рішенням державних органів, але після попередніх консультацій з зацікавленими комунами та їх населенням.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи: з початку реалізації реформи чотири роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету в розмірі 1–5 % від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було проведено адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності їх укрупнення.

З цього питання маємо Рекомендації щодо проведення адміністративно-територіальних реформ, які були викладені в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету РЄ з місцевої і регіональної демократії «Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях» (Страсбург, 17 грудня 2002 р.). Вони були підготовлені на основі аналізу адміністративно-територіальних реформ 14 західно- та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Росії, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії та України).

Зарубіжний досвід показує, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць покладаються:

- територія і чисельність населення;
- функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня;
- ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів;
- механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби, або із залученням приватного сектору).

Усі вказані параметри взаємозалежні. Так, у країнах з великою територією і чисельністю населення держава змушена миритися з відносно великою кількістю низових територіальних одиниць, а також вводити один або декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади. Відповідно, на низовий рівень управління в таких країнах може бути перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального, проміжного рівня. Одночасно велика кількість адміністративно-територіальних одиниць, а також рівнів адміністративно-територіального устрою, з одного боку, ускладнює організацію міжбюджетних відносин, контрольної діяльності з боку державних органів, а з іншого – обмежує можливості розвитку місцевого самоврядування.

Для ілюстрації критеріїв реформування в окремих країнах можемо навести такі приклади.

У Данії ключову роль відігравали чотири критерії:

1) завдання соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами й округами таким чином, щоб вони були якомога ближчими до населення. Муніципалітети мають нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно;

2) завдання мають розподілятися з урахуванням територіальних розмірів та фінансових можливостей муніципалітетів. Унаслідок цього ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам, мають перебувати в управлінні округів;

3) і муніципалітети, й округи, повинні бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто мати достатню ефективну і стабільну матеріально-фінансову основу, у тому числі широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів з різним рівнем доходів;

4) повинна забезпечуватися збалансованість завдань держави, округів та муніципалітетів.

Такі критерії дали змогу забезпечити чітку управлінську спеціалізацію державних, окружних та муніципальних органів влади, жорстке розмежування предметів їх відання. Одночасно була передбачена можливість спільної діяльності цих органів.

У Бельгії реформа місцевого самоврядування, що передбачала злиття комун, проводилася за таких умов:

1) утворення об'єднаної комуни здійснювалося навколо основної комуни, з якою інші були тісно пов'язані постійними усталеними зв'язками та відносинами соціального, економічного, інфраструктурного та іншого характеру;

2) ураховуючи те, що Бельгія охоплює мовні регіони, враховувалася мовна, національно-культурна ідентичність населення комун;

3) проголошений принцип взаємодоповненості потребував, щоб новоутворені муніципалітети містили житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійного розвитку населення всіх комун;

4) промислові зони максимально повинні були отримати єдине керівництво, а не перебувати у спільному віданні.

Опрацювання чітких критеріїв важливе під час організації будь-яких адміністративно-територіальних одиниць.

У Польщі під час формування повітів ураховувалися:

- сформовані понадгмінні функції щодо гмін;
- економічний потенціал;
- історико-культурні передумови;
- підтримка населенням адміністративного центру і просторової організації;
- географічне положення, розміщення населення;
- кількість гмін;
- кількість населення;
- площа повіту.

Для створення воєводств були визначені такі критерії:

- людський потенціал та функціонально-просторова структура території;
- інноваційно-науковий потенціал;
- економічний потенціал;
- інституційний потенціал;
- інфраструктурний потенціал;
- потенціал ЗМІ;
- управлінський потенціал.

Зарубіжний досвід показує, що ефективність застосування тих чи інших критеріїв адміністративно-територіальних перетворень визначається такими чинниками:

- критерії повинні мати різноаспектний характер, враховувати не лише кількісні, але й якісні показники;
- перелік їх не повинен бути надто великим для того, щоб забезпечити прозорість, простоту та доступність сприйняття,
- критерії повинні мати однозначний і об'єктивний характер, не допускати оціночних категорій («належний», «достатній» тощо);
- виключення із загального порядку повинні мати вичерпний характер і не допускати довільності застосування;
- критерії мають бути усталеними, а для цього вони повинні мати нормативно-правове закріплення.

Законодавство про адміністративно-територіальну реформу, як правило, передбачає заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. За ними можуть передбачатися:

1. Часова адаптація.

Перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, реформування в Польщі первісно розраховувалося на 20–30 років, у Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15–16 років.

2. Поступовість.

Потребує ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій.

3. Широке врахування думки населення.

Встановлюється необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, але й при опрацюванні концепції реформи, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до складу спеціальних органів з опрацювання та реалізації реформи. Наприклад, у Данії Комісія з територіальної реформи місцевого самоврядування була сформована з п'яти представників парламенту, п'яти представників асоціацій органів місцевого самоврядування та трьох представників Міністерства внутрішніх справ. Як гарантія демократичного характеру адміністративно-територіальних перетворень, на конституційному рівні закріплюється вимога проведення референдумів з цих питань в Основному законі ФРН, Конституції Італійської Республіки; Конституцією Болгарії передбачено проведення обов'язкової консультації з громадськістю.

4. Встановлення критеріїв для створення нових адміністративно-територіальних одиниць без зазначення кількісних та якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу до кожного регіону.

5. Можливість обрання способу укрупнення: об'єднання муніципалітетів або встановлення міжмуніципального співробітництва.

Ці механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, але з іншого, дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів.

Наприклад, якщо в Латвії надзвичайна повільність утворення об'єднаних муніципалітетів була компенсована рішенням уряду про примусове об'єднання, то в Естонії процес реалізації реформи був призупинений. Концепція реорганізації адміністративно-територіального устрою, схвалена урядом ще у 2001 р., передбачала скорочення кількості муніципалітетів майже вдвічі. Свої пропозиції щодо об'єднання мали подати муніципалітети, але більше половини з них відкинули пропозицію про об'єднання, майже 30 % висунули свої вимоги щодо об'єднання і лише 12 % підтримали ідею укрупнення. Такі результати продемонстрували різко негативне ставлення муніципальних властей до реформи, що загальмувало процес її реалізації.

Серед інших векторів удосконалення адміністративно-територіального устрою в зарубіжних країнах слід виокремити такі.

II. Територіальна основа місцевого управління розвивається не тільки в напрямі її укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць, але й у бік формування більш дрібних одиниць. Це пов'язано насамперед із забезпеченням представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, а також забезпеченням субсидіарності в механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя. Адже за останні роки у зв'язку з об'єднанням муніципалітетів міська чи окружна адміністрація стає не на багато ближче до населення, ніж державна. Це зумовило необхідність демократизації та децентралізації механізму муніципальної влади, розвитку

реального самоврядування на субмуніципальному рівні, на рівні окремих поселень, структурних одиниць територіальної організації великих міст. Тому в багатьох країнах формуються органи громадського самоврядування без власних повноважень і бюджетів на мікрорівні, усередині муніципальних утворень (наприклад, парафії у Великобританії, сільради в німецьких землях, підради Болгарії, сянюнайтії Литви).

III. У Європі відбувається нова хвиля адміністративно-територіального реформування, яка отримала назву «новий регіоналізм». Вона пов'язана зі зміцненням правового статусу регіонів, перерозподілом функціонально-компетеційної сфери в напрямі збільшення владних правоможливостей регіонального рівня влади.

Традиційно регіони розглядалися як політико-адміністративна опора держави, інструмент реалізації політики центральних органів виконавчої влади. Під час реформ змінюються функції регіонів, перетворюючи їх на самостійних учасників публічно-правових та міжнародних відносин, у головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проектів, програм у сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується шляхом надання регіонам відносно самостійної інституційної системи, широких повноважень та власної матеріально-фінансової бази. Сучасна європейська практика конституційного будівництва знає дедалі більше прикладів регіоналізованих унітарних держав.

Основними факторами, які спричинили появу такого напрямку реформування і призвели до переосмислення ролі регіонів, можна вважати збільшення мобільності капіталу і зростання регіональної ідентичності, яке відбувалося як на базі традиційної культурної відмінності регіонів (Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і через формування нових регіональних спільнот (Паданія на півночі Італії).

У країнах Західної Європи створення регіонального рівня територіальної організації стимульовано також і втручанням наднаціональних органів ЄС. Адже багато європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, що відповідають певним географічним характеристикам. У результаті з'являються нові або відновлюються старі територіальні одиниці, зокрема в Португалії, Франції, Італії, Греції та інших країнах.

IV. На картах сучасних європейських держав з'являється ще один вид утворень, які не є суто адміністративно-територіальними одиницями, а виступають об'єднаннями, як правило, базових одиниць, створеними для виконання завдань економічного розвитку, планування та обліку, а також у наслідок соціально-культурних традицій. Вони не мають адміністративного характеру та, як правило, спеціально створених для здійснення публічного управління на цьому рівні владних органів.

Формування таких об'єднань зумовлено двома загальними чинниками:

– по-перше, встановленням міжмуніципального співробітництва та формуванням спеціалізованих округів, які надають муніципалітетам певні послуги.

Наприклад, у Франції такі об'єднання були сформовані ще у ХІХ ст. внаслідок намагання об'єднати зусилля комун у виконанні окремих, однієї або декількох, функцій. Вони одержали назву міжкомунальних об'єднань. На сьогодні їх нараховується майже 13 тис. І нині в межах реформ, спрямованих на укрупнення муніципалітетів, передбачається можливість формування об'єднань міжмуниципальної кооперації;

– по-друге, формуванням неадміністративних утворень у зв'язку з реалізацією Рекомендацій ЄС щодо системи статистичних одиниць NUTS, передбачених для збору й обробки статистичних даних і розподілу структурних фондів ЄС.

Наприклад, в Угорщині в 1996 р. були створені сім так званих мікрорегіонів – регіонів планування та статистики, які визначені основою регіональної економічної системи. У 1998 р. парламентом країни були затверджені їх межі, а також прийнято ряд законодавчих актів, спрямованих на фінансове стимулювання розвитку.

У Словаччії сформовано чотири альтернативні області, у Норвегії – п'ять альтернативних регіонів. П'ять культурно-історичних регіонів після реформи 2009 р. утворено в Латвії. У Туреччині запроваджено сім регіонів, по вісім – у Нідерландах, Ісландії, Болгарії, Румунії, у Словенії діє 12 статистичних регіонів.

V. Посилення конституційних та законодавчих гарантій територіальної основи місцевого самоврядування у напрямі:

- закріплення прав муніципалітетів на управління територією;
- забезпечення врахування думки населення та муніципальних органів з питань адміністративно-територіальних перетворень;
- гарантування захисту прав муніципалітетів від необґрунтованої ліквідації, зміни меж територій.

У Німеччині захист прав комун від необґрунтованої ліквідації, зміни меж територій забезпечується, зокрема, діяльністю конституційних судів федеральних земель. Основний закон цієї держави гарантує недоторканність місцевого самоврядування як форми організації влади. Хоча вона не містить гарантії недоторканності окремо взятої громади, практикою судочинства опрацьована вимога: припинення будь-якої громади на підставі закону землі про зміну адміністративно-територіального поділу можливе лише при наявності особливих інтересів суспільного блага, порушення чи недотримання яких розглядається як порушення Конституції. Як таке порушення розглядаються факти, якщо:

- а) не була своєчасно і повно виявлена та врахована думка громади;
- б) законодавчий орган при прийнятті рішення недостатньо повно виявив сутність справи або виходив з невірної тлумачення його істотних питань;
- в) рішення законодавчого органу про новий адміністративно-територіальний поділ має очевидні хиби з точки зору оцінки та розуміння сутності питання;
- г) оцінки законодавчого органу та його прогнози щодо перспектив розвитку відповідної громади є очевидно хибними;

д) цілі зміни адміністративно-територіального поділу є невиправданими, порівняно з попереднім станом громади, неналежними;

е) унаслідок зміни адміністративно-територіального поділу, здійснюваного законодавчим органом, погіршується становище мешканців і знов створюваних громад, що не виправдовується перевагами від цих законодавчих заходів (співставлення витрат і результатів).

Таким чином, у контексті європейських тенденцій удосконалення адміністративно-територіального устрою можна зробити висновок. Загальна тенденція безсумнівна: триваюча у переважній більшості сучасних держав дифузія публічної влади, яка проявляється у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень різних ланок і рівнів територіальної організації влади, одночасно супроводжується потужними інтеграційними процесами, зумовленими соціально-економічними, політичними чинниками зовнішнього і внутрішнього спрямування. Характер цих процесів і зміст реформ територіальної організації публічної влади говорять про те, що йдеться вже не про реалізацію більшого чи меншого ступеню автономності муніципальної влади, наданої державою, а про раціоналізацію взаємовідносин самостійних інституційних підсистем публічної влади, підкорену логіці конституційно-правового розвитку.

И. Колиушко, член Конституционной Ассамблеи,
глава Центра политико-правовых реформ

Конституционная реформа: диалектические аспекты целесообразности?

(по материалам публикации «Зеркала недели»)

Нужна ли конституционная реформа?

Можно назвать как минимум три важные причины, обосновывающие необходимость конституционной реформы.

1. На момент принятия Конституции в 1996 г. украинские законодатели не имели достаточных знаний и опыта для надлежащего утверждения конституционных принципов функционирования и развития некоторых институтов. Это привело к несовершенству конституционных положений или даже некорректному отображению целых правовых институтов. Например, недостаточное понимание доктрины прав человека привело к тому, что социально-экономические права были закреплены в такой же правовой форме, как и основоположные права и свободы человека. Механизм организации власти не отвечает принципам смешанной республики. Недостатки в регулировании центрального уровня исполнительной власти, в частности использование неопределенного понятия «другие центральные органы исполнительной власти», препятствовали корректному проведению административной реформы. Был заложен не лучший фундамент для

развития местного самоуправления, а региональное самоуправление не предусмотрено Конституцией вообще.

2. Идеи значительного количества конституционных положений были искажены при применении соответствующих норм. Неточности конституционных положений использовались субъектами политических отношений для того, чтобы присвоить себе как можно больше полномочий, избежать ответственности. Ряд положений нарушались и игнорировались властными субъектами. При подготовке и проведении конституционной реформы можно идентифицировать все проблемы применения Конституции и установить дополнительные гарантии, которые предотвратят злоупотребления властных субъектов в будущем.

3. Легитимность Конституции на данный момент является сомнительной. Первый удар по ней был нанесен изменениями 2004 г. Вред был причинен не только нарушением процедуры, но и мотивацией изменений и самим их необдуманном содержанием. Вторым ударом стало решение Конституционного Суда от 30 сентября 2010 г., которым КС постановил признать не отвечающими Конституции изменения 2004 г. (это после неоднократного применения и толкования соответствующих конституционных норм самим судом) и возобновить действие предыдущей редакции Конституции Украины. Вследствие этого решения в Украине изменилось конституционное регулирование, что является парадоксом в практике конституционализма. Именно поэтому Парламентская ассамблея Совета Европы в своей Резолюции № 1755 от 4 октября 2010 г. «Функционирование демократических институтов в Украине» призвала Верховную Раду «инициировать всеобъемлющий процесс конституционной реформы с целью приведения Конституции Украины в полное соответствие с европейскими стандартами». И еще один удар по легитимности Конституции был нанесен при внесении в нее изменений 1 февраля 2011 г., когда среди голосовавших за соответствующее решение оказался даже депутат, который во время голосования находился за границей и имел при себе карточку для голосования. Нет гарантии, что он был единственным, за кого проголосовали вопреки его воле.

Названные выше проблемы, связанные с содержанием конституционных положений, их применением и легитимностью, не могут быть решены иначе, как путем конституционной реформы. Следовательно, необходимость в конституционной реформе в самом деле есть.

Как же нужно готовить конституционную реформу, чтобы достичь выгодных для общества результатов?

Роль и эффективность Конституционной Ассамблеи зависит от того, насколько она сумеет в этих непростых условиях действовать профессионально и незаангажировано. У нее есть шанс подготовить надлежащую конституционную реформу, если ей удастся завоевать доверие общества.

Для этого Конституционная Ассамблея должна, прежде всего, выработать четкую, последовательную и руководствующуюся настоящими целями конституционной реформы методологию работы. Этого требует любая общественная реформа, а конституционная и подавно. Определенная заранее методология работы сможет также обезопасить Конституционную Ассамблею от попыток манипулировать ее работой по политическим мотивам.

Как стало понятно на втором пленарном заседании Конституционной Ассамблеи, выработанной методологии работы у нее сейчас нет. В повестку дня были включены разнородные вопросы – от теоретического анализа конституционно-правовых проблем до предложений конкретных изменений ст. 98 Конституции. Такой подход свидетельствует о бессистемности в работе Ассамблеи.

Таким образом, очень важно сосредоточить внимание и усилия именно на методологии деятельности Конституционной Ассамблеи. Определенные алгоритмы наработки проектов документов, составляющих основу реформы, есть уже, так сказать, общим достоянием. Их эффективность доказана и проверена практикой многих демократических стран. Следует учесть этот опыт и применить его в работе Ассамблеи.

Очевидно, что первым шагом должно быть определение тех проблем, которые, собственно, обусловили необходимость конституционной реформы. В практике многих стран этот этап проходит в форме подготовки «зеленой книги» реформы – документа для обсуждения, в котором перечислены проблемы, которые нужно решить в процессе реформы. При этом важно, чтобы этот документ был официально принят Конституционной Ассамблеей, а не имел статуса внутреннего рабочего материала. А также чтобы он прошел широкое обсуждение в обществе.

Следующим шагом должны были бы стать подготовка и обсуждение документа, предлагавшего варианты (в частности, альтернативные) решения проблем, определенных на первом этапе. Такой документ в других странах называют «белой книгой» реформы.

Затем в результате обсуждения и взвешивания разных вариантов решения проблем должна быть подготовлена и утверждена Концепция конституционной реформы. И уже на ее основе, с учетом предложений Венецианской комиссии, должна быть начата подготовка законопроекта (или законопроектов) о внесении изменений в Конституцию Украины.

Несмотря на некоторые недостатки в статусе и формировании состава Конституционной Ассамблеи этот орган по своему профессиональному потенциалу может существенно повлиять на ход и результаты конституционной реформы, если ему удастся выработать системную методологию работы и заручиться благодаря этому общественной поддержкой и доверием.

Какая же конституционная реформа будет считаться надлежащей?

Конституционная реформа должна быть направлена на установление более продуманной и четкой системы организации публичной власти. При этом в Конституцию должны быть заложены механизмы, которые сделают невозможными злоупотребления полномочиями со стороны вышестоящих органов власти в будущем. Основная задача конституционной реформы заключается в установлении более эффективного государственного механизма, который будет гарантировать деятельность властных субъектов в рамках правового поля. Важность реализации этой задачи трудно переоценить. От нее зависит, что будет определять основы политической жизни Украины: право или своеволие людей, находящихся у власти в настоящий момент.

В процессе конституционной реформы важно обращаться к Венецианской комиссии для получения заключений о проектах конституционных изменений и других важных решений и учитывать их при доработке. И не только потому, что это – обязанность Украины как члена Совета Европы (обязанность «искренне и эффективно сотрудничать в достижении цели Совета Европы» предусмотрена Уставом Совета Европы, к которому Украина присоединилась, приняв 31 октября 1995 г. соответствующий закон), но и потому, что продуманные, непредвзятые рекомендации ведущих специалистов Европы, направленные на демократическую перспективу государства, а не на текущую политическую ситуацию, особенно необходимы Украине. То, что для сегодняшнего уровня правовой культуры в политике приемлемо использовать конституционные изменения как инструмент обеспечения определенных политических преимуществ, можно констатировать как данность. Поэтому обращение в Венецианскую комиссию и степень учета ее рекомендаций – один из немногих возможных объективных индикаторов для определения того, является ли надлежащей конституционная реформа.

Рекомендации Венецианской комиссии относительно конституционной реформы в Украине, последовательно изложенные в ее заключениях, условно можно разделить на касающиеся как процедур конституционной реформы, так и содержания необходимых конституционных изменений.

Согласно рекомендациям Венецианской комиссии, процедуры, необходимые для проведения конституционной реформы, должны осуществляться:

- при безусловном соблюдении положений о порядке внесения изменений в Конституцию;
- открыто, прозрачно, с широким и свободным общественным обсуждением в атмосфере, способствующей такому обсуждению;
- изменения, вносимые в Конституцию, как правило, должны основываться на широком консенсусе, достигнутом среди политических сил и в обществе;

– на ход конституционной реформы не может влиять процесс выборов, а конституционные изменения не могут быть предметом краткосрочного политического расчета.

Относительно содержания конституционной реформы ключевые рекомендации и позиции Венецианской комиссии таковы:

– необходимо закрепить в Конституции Украины четкое распределение полномочий между высшими органами власти, усовершенствовать механизм сдерживаний и противовесов и установить дополнительные механизмы парламентского контроля над исполнительной властью;

– система правления должна быть максимально четкой, соответствующие положения не должны создавать предпосылок для недоразумений и политических конфликтов;

– неприемлемо включение в Конституцию неудовлетворительных с правовой точки зрения положений ради достижения политического компромисса или других политических целей.

Таким образом, можно обобщить, что конституционная реформа в Украине действительно нужна. Она обусловлена необходимостью, во-первых, исправить недостатки содержания конституционных положений, во-вторых, прервать практику искажения Конституции в процессе ее реализации, в частности, установив дополнительные предохранители от злоупотребления властью, в-третьих, восстановить легитимность Конституции.

Хотя конституционная реформа нужна, есть веские основания для опасений, что в нынешних условиях она может быть проведена не на пользу, а во вред конституционному строю Украины. Среди таких оснований – систематические нарушения действующей Конституции высшими должностными лицами государства – Президентом и народными депутатами, а также неспособность Конституционного Суда отстаивать верховенство Конституции.

Конституционной реформе должно было бы предшествовать прекращение нарушения Конституции органами власти, ответственными за проведение реформы, иначе искренность их намерений и легитимность принятых решений окажутся под большим сомнением.

Поскольку процесс подготовки конституционной реформы был начат на фоне несоблюдения действующей Конституции, Конституционная Ассамблея должна приложить все силы для минимизации негативного влияния политических обстоятельств и обеспечения подготовки конституционной реформы в интересах общества. Для этого Ассамблее прежде всего нужна четкая и продуманная методология работы, которая пока что не наработана. Без определенной заранее методологии Конституционная Ассамблея рискует быть использованной для одобрения кем-то подготовленного законопроекта. Если такое произойдет, то это следует считать концом каких-либо шансов на легитимную конституционную реформу в сегодняшней политической ситуации.

В условиях, когда для политики и правовой культуры приемлемо использование конституционных изменений как инструмента обеспечения политической выгоды, крайне необходимы объективные индикаторы, которые позволяют определить, надлежащая ли конституционная реформа. Такой ключевой индикатор – заключение Венецианской комиссии. Реформа, которая не будет отвечать рекомендациям Венецианской комиссии относительно порядка проведения конституционной реформы и содержания необходимых конституционных изменений, может лишь усугубить проблемы правового и демократического развития Украины (*Зеркало недели* (http://zn.ua/POLITICS/start_ili_falstart_konstitutsionnoy_reformy_-110308.html). – 2012. – 12.10).

М. Мельник, член Конституційної Асамблеї, доктор юридичних наук

Ключова проблема правосуддя – проблема незалежності судів (з інтерв'ю радіо «Свобода»)

– Учора (18 жовтня. – Ред.) вам роздали проект змін до Конституції в частині посилення гарантій незалежності суддів. Це те, що, можливо, не зовсім те, бо журналісти ще не бачили законопроекту, який подано вам учора з Адміністрації Президента, але щось схоже відповідним комітетом подавалося на розгляд Верховної Ради у квітні.

– Проблема незалежності суддів – це є ключова проблема правосуддя. Я сказав би, що це на сьогодні є і ключова проблема України. І це відзначають уже і міжнародні установи. З цим пов'язаний наш цивілізаційний курс розвитку.

Про те, що суд має бути незалежним, упродовж усього періоду незалежності України заявляють усі керівники держави, включаючи і попереднього Президента, і нинішнього Президента. Але насправді робиться дещо інше. Те, що було зроблене в результаті судової реформи, у результаті якої, на мій погляд, відбулося ще більше посилення залежності суду.

Справді було засідання Комісії з питань правосуддя Конституційної Асамблеї. Членам цієї Асамблеї було роздано проект змін до Конституції, який було підготовлено Адміністрацією Президента України. Я думаю, що ми зупинимося на цих змінах, тому що, певною мірою, це є важливим моментом.

Але я хотів би сказати, що Конституційна Асамблея створена трошечки для іншого. Вона створена спочатку для розробки концепції конституційної реформи, а вже потім для вироблення конкретних змін. Конституційна Асамблея до сьогодні ще не підготувала концепції розвитку правосуддя, концепції змін до Конституції в частині правосуддя. До цього тільки приступили. Разом з тим такий матеріал є.

До речі, на вчорашнє засідання всім членам комісії було запропоновано підготувати свої пропозиції, бачення розвитку організації й функціонування

судової влади в Україні, запропонувати свої пропозиції щодо змін до Конституції у цій частині. Я, як член Конституційної Асамблеї, також підготував і подав. У мене дещо інше бачення з тим, що пропонується Адміністрацією Президента.

– Голова Вищого адміністративного суду України І. Темкіжєв в інтерв'ю газеті «Закон і бізнес» говорив, що деякі покращення у роботі української судової системи можливі лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Наскільки те, що Ви вчора побачили від Адміністрації Президента, може поліпшити ситуацію?

– Я думаю, що воно кардинальним чином не може поліпшити ситуації. Справа в тому, що проблема не в Конституції. Коли говорять про конституційну реформу і кажуть, що от ми змінимо Конституцію і відразу все налагодиться, – насправді проблема не в Конституції. Конституція у нас нормальна, вона дає змогу функціонувати суду.

Я хочу сказати, що це прекрасно розуміють люди.

Було проведено Центром ім. Разумкова соціологічне опитування з цього приводу на тему: «Скажіть, будь ласка, у чому найголовніша проблема складної соціально-економічної та політичної ситуації в Україні?». Про те, що проблема полягає у недосконалої чинної Конституції, зазначили лише 4 % громадян. А решта сказали, що причиною є високий рівень корупції, це переважання в Україні особистих інтересів над суспільними, це ігнорування представниками влади Конституції та законів, це неефективне управління державою через некомпетентність її керівництва.

– Але ж, очевидно, це те ж саме, що і в судовій системі.

– Це теж саме, що і в судовій системі певною мірою, тому що йде відображення. Люди сказали, що проблема не в Конституції, проблема не в законі, проблема у владі, в організації діяльності влади.

Ви мене запитуєте «У чому основна причина?». Причина в принципах формування і в принципах функціонування державної влади.

– Учора (18 жовтня. – Ред.) так само, як і Ви, був на засіданні член Конституційної Асамблеї, відомий правник, доктор юридичних наук В. Сіренко. Ось, що він сказав про незалежність судів і про запропоновані Адміністрацією Президента зміни до Конституції у цій частині:

В. Сіренко: По-перше, треба, щоб вони не залежали від виконавчої влади, по-друге, щоб вони не залежали від голів судів усередині суду, по-третє, щоб вони не залежали від бізнесу, по-четверте, щоб вони не залежали від корупції. Це треба, щоб система сама була організована так, щоб уся ця незалежність забезпечувалася.

Судової системи у класичному, ліберальному розумінні Західною Європою немає в Україні. Вона абсолютно корупційна, абсолютно залежна.

І ці пропозиції, які вони дають, то це вони взагалі роблять корупційну схему. Наприклад, Президент пропонує з першого дня безстроково обирати на посаду суддів. Це на Заході, може, така правова культура, що можна довірити людині, а в нас і підготовка суддів зовсім інша. Хіба можна людині,

яка закінчила університет, відповідає формально канонам судді, раптом давати можливість безстроково?

За час дії Конституції судді показали, що вони безстроково свавілля творять. Багато є таких моментів, які ні мною, ні громадською думкою не сприймаються, те, що пропонує Адміністрація Президента.

– Очевидно, ця думка трохи збігається з Вашою.

– Вона в принципі збігається щодо оцінки ситуації і шляхів виходу. Василь Федорович виступав на засіданні комісії. Він виступав категорично і достатньо аргументовано. Він опублікував кілька статей з цього приводу. Хоча ми ще предметно і не розглядали запропонований Адміністрацією Президента законопроект, це буде зроблено 2 листопада, на наступному засіданні комісії, але члени комісії мають можливість висловлюватися. Василь Федорович висловився практично по всіх ключових моментах.

– Щодо того, що пропонується. Одна зі змін – це віковий ценз, так?

– Пропонується підвищити вік, з якого особа може бути суддею, до 30 років. Сьогодні – 25 років. І підвищити верхню межу перебування на посаді судді до 70 років. Сьогодні – 65.

Я вважаю, першу пропозицію обґрунтованою, тому що, на мій погляд, у 25 років людина має недостатньо життєвої мудрості і досвіду професійного для того, щоб судити по всіх справах. Таку пропозицію я підтримую.

А що стосується збільшення віку до 70 років – це є дискусійно. Я у своїх пропозиціях це зазначаю, тому що, по-перше, треба дослідити середній вік життя, середню тривалість життя судді, по-друге, зробити треба експертне опитування суддів на цей предмет, потім дослідити соціально-економічні наслідки такого рішення. Мені здається, що це неоднозначно.

А стосовно підвищення віку, я думаю, це правильно.

– З іншого боку, Адміністрація Президента ще пропонує одразу призначати не на п'ять років, як це було раніше, а безстроково.

– Так. Ось ми почули Василя Федоровича. Він категорично заперечує. І такої ж думки дотримувалися інші члени комісії. Вони говорили про те, що дослідження показують, що найменше судді порушують закони і присягу саме в кінці п'ятирічного строку і перед пенсією. Тому це говорить про те, що це стримуючий фактор, перепризначення. Хоча Європа вимагає, що це нібито залежність судді.

– Порядок призначення суддів. Є в пропозиціях позбавити Верховну Раду цього.

– Це правильно, тому що це політичний орган. І ми бачимо, що Верховна Рада це інколи перетворює у таке політичне дійство, питання призначення чи звільнення судді. Але за цим проектом Адміністрації Президента право безстрокового призначення пропонується надати Президенту України. Інститут Президента України, на мій погляд, це також політичний інститут. І тому, якщо вже йти...

– Хто тоді, з Вашої точки зору, мав би це робити? Вища рада юстиції? Рада суддів? Хто?

– Якби діяв принцип верховенства права, якби був високий розвиток демократії в Україні, то це міг би робити і Президент. Але на сьогодні, я думаю, найкраще було б віддати цю компетенцію органу, який відповідає за формування суддівського корпусу, – це Вища рада юстиції. Але це знову ж таки має бути справді незалежний орган. Сьогодні про Вищу раду юстиції так сказати не можна. І тому, щоб не було політичного втручання при призначенні суддів, це має робити незалежний від влади ні виконавчої, ні законодавчої орган.

Але у нас в цьому питанні склалася досить парадоксальна ситуація. У нас є два вищі органи – це Вища рада юстиції і Вища кваліфікаційна комісія, які займаються добором суддівських кадрів, формуванням суддівського корпусу. Я кажу, що я не знаю країни в Європі і в світі, де було б два органи. Моя пропозиція полягає у тому, що треба один із них ліквідувати, інший зробити нормальним, незалежним органом.

– Це Ваша пропозиція. А що передбачає законопроект?

– Законопроект передбачає існування Вищої ради юстиції. Він про Вищу кваліфікаційну комісію нічого не говорить. І законопроектом Адміністрації Президента, який підготовлений в Адміністрації Президента, передбачається змінити порядок формування Вищої ради юстиції.

– Яким чином?

– У спосіб, який пропонує Адміністрація Президента, буде виконано вимоги Венеційської комісії, будуть виконані міжнародні стандарти у галузі правосуддя. Пропонується законопроектом збільшити кількість членів Вищої ради юстиції з 18-ти до 20-ти, по-друге, 12 членів Вищої ради юстиції призначати з числа суддів з'їздом суддів.

Хоча знову ж таки сьогодні на круглому столі, де я був, звучало, що сьогодні органи суддівського самоврядування не є незалежними, таке формування Вищої ради юстиції буде також залежним.

Крім того, до складу Вищої ради юстиції пропонується включати представників адвокатів, представників вищих юридичних навчальних закладів по два члени. Крім того, пропонується, щоб до складу Вищої ради юстиції входили за посадою голова КСУ, голова ВСУ, голова Ради суддів України, Генпрокурор.

Сьогодні з тих осіб входить лише голова ВСУ. Це правильно, на мій погляд, тому що він представляє судову систему. А от те, що стосується голови КСУ, я не можу зрозуміти, яким, пробачте, боком, яким чином голова КСУ стосується до формування суддівського корпусу взагалі? КСУ є окремою юрисдикцією, до загальних судів ніякого стосунку не має.

Взагалі у зв'язку із ситуацією, яка склалася з КСУ, виникає питання про доцільність існування цього органу. У зв'язку з тим, що суспільна легітимність значною мірою втрачена. І люди (опитування це показують) не вірять у те, що цей орган може незалежно виконувати свої конституційні функції. Тому може бути, як вихід, це судова палата у складі ВСУ.

І ще один момент. Я також не можу зрозуміти наявність у складі Вищої ради юстиції Генерального прокурора України. Сьогодні три представники

ГПУ, органів прокуратури за цим проектом справді скорочуються до Генпрокурора України. Але знову ж таки прокуратура є стороною у судових процесах. І наявність там керівника прокуратури може впливати все-таки на суддів.

Тим більше що моя пропозиція – це позбавити Вищу раду юстиції питання компетенції розглядати дисциплінарні питання прокурорів. Фактично це одиниці таких питань, які за весь період розглядала Вища рада юстиції (*Radio «Свобода»* (<http://www.radiosvoboda.org/content/article/24744962.html>). – 2012. – 19.10).

Конституційні процеси зарубіжних країн

Ісландія

В Ісландії пройшов референдум о конституційній реформі. Конституцію країни, прийняту більше 60 років тому, багато хто вважає застарілою.

На голосування були висунуті питання про підтримку нової Конституції в цілому, про скасування державної церкви і про спрощення процедури референдумів, а також про внесення змін до законодавства, повідомляє ВВС. По всіх питаннях ісландці проголосували «за».

Пропозиції щодо змін Конституції були розроблені комісією, до якої входили звичайні ісландці. Члени опозиційної Партії незалежності критикували проект документа за неточні, по їхню думку, формулювання і закликали голосувати проти змін Конституції.

Нинішня Конституція Ісландії була прийнята в 1944 році, коли ця країна отримала незалежність від Данії (*Росбалт* (<http://www.rosbalt.ru/main/2012/10/20/1048737.html>). – 2012. – 20.10).

В Ісландії підведені результати референдуму о підтримці проекту нової Конституції країни, написаного на основі пропозицій рядових громадян.

На користь створення конституції на основі проекту, розробленого спеціальним комітетом з 25 рядових громадян, висловились 66 % жителів Ісландії з правом голосу. Около 34 % – були проти. Загальне учасництво в референдумі склало 49 %.

Конституційний комітет громадян розробить проект основного закону країни, враховуючи пропозиції, надіслані через соціальні мережі.

Прем'єр-міністр Ісландії Й. Сигурдардоттір привітала результати референдуму і назвала їх «огромною перемогою в інтересах демократичного

развития» (*Радио «Свобода»* (http://www.svobodanews.ru/archive/ru_news_zone/20121022/17/17.html?id=24747583)). – 2012. – 22.10).

Естонія

Спикер Рийгикогу Э. Эргма на конференции Quo vadis, Riigikogu? в Национальной библиотеке заявила, что если есть желание сохранить Конституцию как авторитетный базовый документ, нужно провести оценку того, отражает ли она нынешнюю действительность.

Э. Эргма поблагодарила с VII по IX составы Рийгикогу и различные составы правительства, которые проделали большую работу во имя того, чтобы Эстония присоединилась к ЕС и НАТО, пишет «Столица».

Спикер выразила уверенность в том, что через 20 лет и мы войдем в число лучших в Европе не только по показателям финансовой дисциплины, но и по уровню жизни.

При вступлении Эстонии в Евросоюз потребовалось внести в Конституцию изменения, но и сейчас, когда в еврозоне изменилась ситуация, по оценке спикера, встал вопрос о необходимости внесения изменений в Основной закон. Э. Эргма согласилась с экспертами, которые считают, что, если мы хотим сохранить Конституцию как авторитетный базовый документ, нужно провести оценку того, адекватно ли она отражает сложившуюся на сегодняшний день государственно-правовую действительность (*dv.ee* (<http://online.vedomosti.ee>)). – 2012. – 13.10).

Молдова

Венецианская комиссия предлагает создать совместную комиссию по разработке поправок в Конституцию Молдовы. Председатель Венецианской комиссии Д. Букиккио не видит необходимости принятия новой Конституции Республики Молдова или существенного пересмотра положений действующей Конституции, особенно по таким чувствительным для молдавского общества проблемам, как язык, нейтралитет и др. Об этом он заявил на встрече в Страсбурге с лидером Партии коммунистов Республики Молдова (ПКРМ) В. Ворониным.

По данным пресс-службы ПКРМ, европейский руководитель считает, что необходимо изменение только положений, касающихся процедуры избрания главы государства.

Также в сообщении ПКРМ сообщается, что Д. Букиккио предложил создать совместную комиссию из представителей власти, оппозиции и Венецианской комиссии для разработки этих поправок «технического порядка».

В ходе встречи собеседники коснулись также запрета коммунистических символов в Республике Молдова. В. Воронин

поблагодарил Д. Букиккио за его позицию по этой проблеме, сославшись на высказывание европейца о том, что этот запрет не был обоснован.

Лидер ПКРМ сказал, что данное решение властей направлено, прежде всего, против его формирования и подчеркнул, что надеется на дальнейшую поддержку Д. Букиккио.

В свою очередь председатель Венецианской комиссии отметил, что «во многих странах коммунистические партии используют серп и молот, а запрет на эти символы – это уже эксцесс» (*Комсомольская правда* (<http://www.kp.md/online/news/1267753/>). – 2012. – 10.10).

Докладчики Парламентской ассамблеи Совета Европы Л. Кристофферсен и П. Вах подчеркивают, что, если молдавские власти намерены изменить Конституцию либо принять новый Основной закон, это следует сделать так, чтобы избежать ситуации, при которой нельзя было бы избрать главу государства.

Об этом они заявили по итогам визита в Кишинев, где состоялись встречи с руководством страны и лидерами парламентских фракций.

Вместе с тем они настаивают на том, что при изменении Конституции, а также Кодекса о выборах необходимо проконсультироваться с Венецианской комиссией. Об этом же заявил недавно глава Венецианской комиссии Д. Букиккио во время встречи с Н. Тимофти.

При этом в беседе с председателем Партии коммунистов В. Ворониным Д. Букиккио подчеркнул, что не видит необходимости в принятии новой Конституции, которая предполагала бы новую форму избрания президента. Как сообщил В. Воронин, Д. Букиккио подчеркнул, что если существуют проблемы, в частности, связанные с избранием президента, то они могут быть обсуждены без принятия новой Конституции. В этой связи, пояснил В. Воронин, глава Венецианской комиссии предложил создать совместную комиссию, в которую бы вошли представители правящего альянса, оппозиции и эксперты Венецианской комиссии.

Комментируя слова Д. Букиккио, молдавский премьер, лидер правящей Либерально-демократической партии В. Филат заявил, что не намерен следовать рекомендациям главы Венецианской комиссии, поскольку изменение Конституции является внутренним делом Молдовы (*Omega media group* (<http://omg.md/ru/106445/>). – 2012. – 19.10).

Грузія

Коаліція «Грузинська мрія», яка перемогла на виборах у Грузії і формує новий уряд, має намір змінити Конституцію країни й оголосити амністію, повідомляє радіо «Свобода».

Як повідомив один із лідерів коаліції, кандидат у голови парламенту Д. Усупашвілі, буде створена комісія з розробки проекту Конституції, щоб

Основний закон «не потрібно було більше міняти залежно від чиєїсь примхи».

На думку Д. Усупашвілі, нинішня редакція Конституції, що діє з жовтня 2010 р., «не відповідає прийнятим у світовій практиці стандартам».

Сьогодні ж «Грузинська мрія» заявила про те, що розпочне роботу над законопроектом про амністію. За словами представника коаліції В. Хмаладзе, у Грузії «частина вердиктів у кримінальних справах винесена незаконно», що веде до порушення прав засуджених. За словами В. Хмаладзе, закон про амністію може бути прийнятий вже до кінця цього року (*For-Um* (<http://ua.for-ua.com>). – 2012. – 11.10).

Коментар

Посол ЄС в Грузії Ф. Димитров советуєт новий влади не вносить в Конституцию поспешные изменения, «ориентированные на интересы конкретной личности».

«Возвращение в нормальную конституционную ситуацию очень сложно. Вместе с этим уже предприняты определенные шаги, чтобы было достигнута стабильность Конституции. Изменения, которые могут быть внесены в Конституцию, должны создать такой конституционный подход, какой есть в странах членах ЕС. Простое и легкое внесение изменений в Конституцию не рекомендовано. В некоторых странах были случаи, когда из-за личностной необходимости или интереса, хотя бы в связи с конкретной ситуацией, была изменена Конституция. Это также одна из характеристик того, что демократия не является полноценной. Подобные легкие решения не очень хороши, они могут привести к проблемам», – отметил Ф. Димитров в беседе с телекомпанией «Маэстро».

По его словам, «поспешные» и «простые» изменения в Конституции создают риск конфронтации, которая ставит под вопрос спокойствие и законность в стране. Кроме этого, дипломат выразил надежду, что «Грузинская мечта» разделит европейские ценности. «Одно – борьба в парламенте, поиск ошибок друг друга во время дебатов, но другое, когда пытаешься фундаментально изменить ориентацию страны. Это уже совсем другое. Я надеюсь, что этого не произойдет», – отметил Ф. Димитров (*Грузия. Online* (<http://www.apsny.ge/2012/pol/1350426453.php>). – 2012. – 16.10).

Новий спікер парламенту Грузії Д. Усупашвілі заявив, що правляча коаліція намагатиметься прискорити введення в дію нової Конституції Грузії, яка посилить уряд Б. Іванішвілі та позбавить президента М. Саакашвілі ряду повноважень, пише видання «Коментарі: Чернівці» (<http://chernivtsi.comments.ua>).

«Політична реальність змінилася так, що, може, варто ввести в дію цю Конституцію зараз, не чекаючи наступної осені. У цьому випадку президент може залишитися президентом, але як арбітр, а не як той, хто має виконавчу владу. В іншому випадку можна очікувати якихось криз», – пояснив Д. Усупашвілі.

Згідно з повідомленням, для такого рішення знадобиться конституційна більшість і, отже, політична угода з партією М. Саакашвілі «Єдиний національний рух», яка в новому парламенті Грузії вперше за вісім років опинилася в опозиції.

«Звичайно, президент кілька разів заявляв, що він не буде втручатися у здійснення урядом своїх функцій. Але ми не можемо будувати наші плани на фундаменті доброї волі, яка може змінитися в будь-який момент», – зазначив Д. Усупашвілі.

При цьому новий спікер додав, що коаліція не має наміру «чинити з Конституцією так, як М. Саакашвілі – за його часів було 28 або 29 поправок». «Ми хочемо з цього приводу проконсультуватися і з грузинським суспільством, і з міжнародним співтовариством», – заявив Д. Усупашвілі, зазначивши, що є прихильником парламентської республіки європейського типу, створення якої потребує подальшого вдосконалення грузинської Конституції.

Відповідаючи на запитання про можливість відставки президента М. Саакашвілі, спікер сказав, що це не є вимогою «Грузинської мрії».

«Ми дали слово своїм виборцям і міжнародному співтовариству, що це – не наша політична вимога. Це може бути нашою порадою, це може бути нашою думкою, але це в жодному разі не може стати нашою вимогою», – сказав Д. Усупашвілі.

Відзначимо, у 2010 р. в Грузії була прийнята нова Конституція, яка вводить парламентське правління і підсилює прем'єр-міністра й уряд. Але вона вступить в дію лише в жовтні 2013 р. До того часу М. Саакашвілі має право відправити у відставку уряд, сформований його політичними опонентами, які перемогли на виборах 1 жовтня (*Коментарі: Чернівці* (<http://chernivtsi.comments.ua>). – 2012. – 23.10).

Росія

11 октября 2012 г. в Государственной думе РФ состоялся круглый стол на тему: «Конституция как основа суверенитета», на котором обсуждался проект новой Конституции России, подготовленный в рамках Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования под руководством С. Сулакшина. С текстом подготовленного «Научного макета новой Конституции России» можно ознакомиться, пройдя по ссылке: http://rusrand.ru/doklad/Maket_konstit_new.pdf.

В ходе дискуссии были высказаны различные точки зрения и приведены факты о недостатках и скрытых «дефектах» сегодняшнего Основного закона РФ. Общий итог дискуссии таков: России нужна новая Конституция, которая станет основой суверенного и сильного государства.

В круглом столе «Конституция как основа суверенитета» приняли участие генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования С. С. Сулакшин, депутат Госдумы Е. А. Фёдоров, члены Центрального совета Профсоюза граждан России Н. В. Стариков и А. Ю. Куринов, сопредседатель движения «Народный собор» В. Е. Хомяков, экономист, член ЦК партии «Новая

великая Россия» А. О. Отырба, директор центра геополитических экспертиз В. М. Коровин, эксперт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования В. Э. Багдасарян, лидер Ассоциации родительских комитетов и сообществ России О. В. Леткова, представитель Синодального отдела по взаимодействию церкви и общества Московского патриархата А. Н. Титушкин, настоятель храма, председатель ред. совета интернет-СМИ «Право и мир» А. С. Ильяшенко, член Организационного комитета партии «Свободная Россия» А. А. Алексеев (*Блог Николая Старикова* (<http://nstarikov.ru/blog/21259>)).

Додаток

Главным действующим лицом, открывшим круглый стол, стал российский законодатель, член думской фракции «Единой России», государственный советник Российской Федерации Е. Фёдоров. Он предложил всем собравшимся обозначить свои взгляды на современную российскую Конституцию, которая предстает основным российским законом с 1993 г.

... В ходе выступлений собравшихся послышались не то чтобы критические нотки, а целый набат, звон которого сводился к тому, что действующий вариант основного российского закона просто неприемлем для граждан России. При этом... все более становилось понятно, что за так называемым круглым столом оказалась весьма отфильтрованная публика, которая целиком и полностью склонялась ко мнению, что Конституцию нужно непременно поменять.

Удивительным образом за столом оказался и человек, который принес с собой, ни много ни мало, проект новой российской Конституции, отпечатанный в полиграфическом варианте. Этим человеком предстал С. Сулакшин, который является гендиректором организации под названием Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Кстати, на сайте организации, возглавляемой С. С. Сулакшиным, имеется описание такого труда, как «Научный макет новой Конституции России».

С. Сулакшин сообщил собравшимся о том, что действующий основной закон просто никудышный, ибо в нем не прописаны многие пункты, которые, по мнению эксперта, обязательно требуют разъяснений. В частности, С. Сулакшин говорит о том, что надо не просто указать, что Россия – суверенное государство, но еще и тщательно прописать, что такое этот самый суверенитет, ибо отсутствие такого понятия якобы дает почву для процветания всевозможных экстремистских организаций. В своей Конституции Степан Степанович подробно разъясняет, что же такое суверенитет, а также дает подробнейшие и откровенно витиеватые определения других встречающихся понятий. При этом сам автор откровенно горд тем, что подготовленная им новая Конституция в три раза больше «старой», и, судя по всему, у нее должно быть больше шансов на то, чтобы оказаться основным законом в России...

Вот как определяет «начинку» подготовленного документа сам С. Сулакшин и другие авторы из организации, которую он возглавляет: «Предложена субстантивная и юридико-техническая методология конструирования конституции, воплощающая идентичный логико-математизированный алгоритм успешности, применимый для каждой страны».

... Но если даже попытаться отбросить весь этот терминологический налет, который умело представил С. Сулакшин (автор проекта «новой Конституции»), то многие положения этого документа и в обычном прочтении вызывают вопросы.

Во-первых, совершенно непонятно, почему должен сойти на нет риск экстремизма и сепаратизма в России, если Степан Степанович в своем труде возьмет да и пропишет, что же такое «российский суверенитет».

... Во-вторых, С. Сулакшин объявляет о том, что в Конституции необходимо прописать механизм публичной оценки деятельности президента страны с возможностью публичных же предупреждений о несоответствии должности. На основании этих публичных оценок, по мнению того же автора проекта, можно троекратно заявить президенту о том, что его работа не соответствует неким определяющим нормам и правилам, после чего объявить импичмент. Правда, в таком случае не ясно, что означает «публичная оценка». Быть может, придется созывать народное вече на площадях российских городов. Но такие, извините, «вече» у нас в последнее время ассоциируются далеко не со мнением большинства, а с надуманными принципами, сброшенными извне. Быть может, речь идет о парламентской оценке деятельности президента, но Россия – пока явно не та страна, где мнение парламента олицетворяет мнение подавляющего большинства граждан России.

... При этом даже не вполне понятно, каково назначение этого спектакля. Ведь по большому счету, наблюдалось то, как собравшиеся в здании российского парламента спокойно обсуждали планы по проведению то ли государственного переворота, то ли нажима на общественность с целью пересмотреть принципы существования российского государства.

Просто всем собравшимся за тем самым круглым столом нужно напомнить, что игры в смену Конституции по любому удобному и неудобному поводу ни к чему хорошему не приводят. Даже если и есть к действующему Основному закону какие-либо нарекания, то перекраивать этот закон полностью – шаг, близкий к контрпродуктивному. В конце концов, если писать новые конституции раз в 15–20 лет и раз в 15–20 лет их принимать, то нашу страну так и будет кидать из огня да в полымя. Какая уж тут основа суверенитета... (*Newsland* (<http://www.newsland.ru/news/detail/id/1060529/>). – 2012. – 20.10).

Ключевые концепты новой Конституции представлены на сайте Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования (http://www.rusrand.ru/idea/idea_59.html).

В «Научном макете новой Конституции России» заложено несколько принципиальных новелл. Они проистекают из фундаментальных философских представлений о человеке, человечестве, добре и зле, природе прав и обязанностей, свободы и социальности, нравственности и добродетели. В основу научного макета заложена фундаментальная мировоззренческая ценностная позиция. Отдельные примеры-иллюстрации этого методологического подхода рассмотрены ниже (*Сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования* (http://www.rusrand.ru/idea/idea_59.html)).

Додаток

Государство

В тексте Конституции РФ государство рассматривается как институт, оказывающий населению платные услуги. Здесь реализован концепт сервисного государства, в котором платность – это налоги, а чиновник – это наемник.

В научном макете предлагается сущностно иной подход, предполагающий, что государство не только оказывает услуги, но и обеспечивает жизнеобустройство всей страны. Государство выступает арбитром в достижении баланса противоречивых интересов и достижении всеобщего блага.

... Государство отвечает за все, конечно, не в смысле управления всем и вся, но в смысле создания стимулов для индивида, для отдельных социальных групп балансировать свои узкие интересы с общественными, государственными, всеобщими. То есть государство отвечает за конечный результат развития, обеспечивать который может и частная инициатива. Методы такого управления хорошо известны: это мотивационное управление. Но, кроме того, у государства есть и эксклюзивные функции обеспечения обороны и безопасности, развития науки и т. д. ...

Ценностно-целевой концепт

Научный макет новой Конституции России описывает основы государственного устройства, устройства экономической, социальной, политической, гуманитарной сферы, уровни государственной власти и их взаимодействие, сферы ответственности государственных органов и принципы государственного управления.

Существуют два подхода к государственному управлению. Первый из них либерально-коммерческого происхождения: народ платит налоги, нанимает чиновника и тот оказывает ему услуги, администрирует.

... Но есть и иной подход, который основан на интересах большинства населения при уважении интересов меньшинства. Данный подход и использован в научном макете. В соответствии с ним в явном виде задаются цели и ценности развития страны, формулируются стратегия и планы, программы управления и развития. А оценка деятельности государственных органов осуществляется на основании контроля того, как именно эти цели и ценности были реализованы. Если они оказались нереализованными или реализованными в недостаточной мере, то применяется институт политической ответственности – например, вынесения Президенту России предупреждения. Если же такие нарушения происходят неоднократно, то применяются уже процедуры отрешения от должности, роспуска государственного органа или добровольной отставки. Власть в научном макете новой Конституции России обустроивается как моральный институт, а не институт карьерного роста, лоббизма, коррупции и теневой экономики.

Народовластие (гарантии народовластия)

Традиционно в республиканских конституциях источником власти объявляется народ и провозглашается народовластие, которое именуется демократией. Однако зачастую за этим скрывается слабая или совсем пустая декларация, если конституция не устанавливает компенсаторных механизмов, предотвращающих воздействие разрушительных для народовластия и фактически существующих явлений – власти денег и преимуществ богатых людей, использования властью своего административного ресурса, потенциала «купленных» СМИ, махинаций на выборах. Искажения в механизмах трансляции интересов и проблем народа (избирателей) на уровень государственного управления.

Именно поэтому в научном макете новой Конституции России конкретным гарантиям народовластия уделено так много внимания. Сконструированы специальные механизмы организации выборов, урегулированы вопросы участия в выборах политических партий и иных общественных объединений, вопросы проведения референдума, предусмотрены возможности осуществления законной протестной и политической оппозиционной деятельности, народной законодательной инициативы, введены институты наказания, досрочного отзыва, добровольной отставки и т. д. В научном макете предусматривается целая система мер, которая должна способствовать снижению количества различных махинаций, подрывающих потенциал народовластия, искажающих его смысл и превращающих его в декорацию.

Важным нововведением является специальная гарантия народовластия в виде создания специального общественно-государственного органа, оценивающего соответствие федеральных законов и обыкновений правоприменительной практики и деятельности федеральных государственных органов высшим ценностям России, – Палаты высших ценностей России.

Палата высших ценностей России:

а) по собственной инициативе и по запросам федеральных государственных органов дает заключение об оценке соответствия деятельности федеральных государственных органов высшим ценностям России;

б) по жалобам граждан и по собственной инициативе проверяет на соответствие высшим ценностям России положения федеральных законов и обыкновений правоприменительной практики.

В отличие от органов общественного контроля Палата высших ценностей России получает больше возможностей для взаимодействия и контроля государственных органов. Так, на последних, в соответствии с научным макетом, налагается обязанность руководствоваться в своей деятельности заключениями Палаты высших ценностей России.

Система сдержек и противовесов ветвей власти, подконтрольность и ответственность государственных органов

Декларации о разделении ветвей власти и системе взаимных сдержек и противовесов, обычно провозглашаемых в конституции, как правило, недостаточно для преодоления естественного стремления любой власти к всеохватности и монополизму. Как и в отношении проблемы обеспечения народовластия, необходимо на конституционном уровне предусматривать специальные гарантии реализации данных установлений. Таковые предложены в нормах научного макета в виде балансировки полномочий исполнительной и законодательной ветвей власти и выражены в том числе посредством введения механизмов подконтрольности исполнительной ветви законодательной и ответственности государственных органов и их должностных лиц за свои действия (бездействие) и решения (в этой части предусматриваются процедуры отрешения от должности и роспуска или отставки).

В научном макете вводится институт общественной оценки (порицания, вынесения предупреждения) деятельности государственных органов и их должностных лиц. Общество получает право на осуществление протестных действий без применения насилия. Выборные должностные лица обязываются выполнять наказания избирателей под угрозой их досрочного отзыва.

В механизмах формирования власти вводится обязательность политической сорекомендованности на выборах, гарантируется существование политической оппозиции, обязательность проведения публичных дебатов для всех кандидатов на выборах, а также вводятся цензы на выдвижение кандидатов.

Государственная власть и народное самоуправление

В «Научном макете новой Конституции России» государственная власть представлена на трех уровнях: Россия (Федерация), субъект России (субъект Федерации), местное управление.

Наряду с государственной властью (обладающей ресурсами и полномочиями по принуждению) вводится также низовой первичный уровень самоорганизации людей в виде народного самоуправления по месту жительства в целях благоустройства их группового соседского общежития. По мнению авторов, именно на этом уровне и может реализовываться истинное самоуправление. А то, что в Конституции РФ называется местным самоуправлением, таковым на самом деле не является, а представляет собой еще один уровень государственной власти, зачем-то выведенный из нее.

Государственное устройство и государственное управление

Для общей характеристики государственного устройства и государственного управления, в соответствии с научным макетом новой Конституции России, важны следующие ключевые вопросы.

1. В научном макете Россия провозглашается федеративным государством, как это закреплено и в Конституции РФ. Однако указанная характеристика государственно-

территориального устройства исключена из названия государства: оно названо «Россией», а не «Российской Федерацией».

2. Научный макет закрепляет следующие принципы федеративного устройства:

а) Россия состоит из столицы и равноправных субъектов России. Здесь нашли отражение две существенные правовые новеллы: во-первых, члены Федерации названы «субъектами России»; во-вторых, все субъекты России уравниваются в статусе, что принципиальным образом отличает их от модели, предусмотренной в Конституции РФ;

б) федеративное устройство России основано на ее территориальной целостности, единстве государственного суверенитета и системы государственной власти, законодательства и применения русского языка, определении сфер ответственности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов России и местных государственных органов. Нормы научного макета содержат несколько принципиально новых положений: во-первых, федеративное устройство напрямую увязывается со статусом русского языка; во-вторых, категории «компетенция» и «ведение» заменены на категорию «ответственность» («государство ответственно за...»), поскольку такая форма гораздо более адекватно программирует успешность государственного управления;

в) во взаимоотношениях с федеральными государственными органами субъекты России равноправны и равнообязанны. То есть в научном макете впервые поставлен вопрос не только о правах, но и об обязанностях субъектов Федерации.

3. Конкретизацию в научном макете новой Конституции России получили нормы о единстве государственной власти в России:

а) предусматривается, что федеральные законодательные органы, законодательные органы субъектов России и местные законодательные органы образуют единую систему законодательной власти в России, объединенную механизмами взаимного информирования, координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений;

б) федеральные исполнительные органы, исполнительные органы субъектов России и местные исполнительные органы образуют единую систему исполнительной власти в России, объединенную механизмами реализации высших ценностей России и целей России, взаимного информирования и координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений.

4. Субъектный состав России не подвергается изменениям, за исключением развития положений о равнозначности субъектов России: согласно научному макету, все субъекты имеют равный статус и называются землями, принимают свои уставы (в настоящее время республики являются государствами и принимают свои конституции). При этом каждый субъект России вправе избрать наряду с конституционным собственное название, употребляющееся наряду с конституционным. Более подробно, по сравнению с Конституцией РФ, урегулирован порядок изменения состава субъектов России.

5. Значительной коррекции в научном макете подверглась сфера компетенций:

а) изменена концепция «предметов ведения и полномочий». «Сфера ведения» стала «сферой ответственности за...»;

б) существенной коррекции подверглись сами перечни полномочий. Они стали обширнее и подробнее;

в) исключена сфера совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предусмотрены сферы ответственности России, ответственности субъектов России и ответственности муниципальных образований. За субъектами России сохраняется право опережающего законодательства.

6. В научном макете конкретизируется порядок разграничения сфер ответственности и делегирования полномочий между разными уровнями государственной власти.

Система федеральных государственных органов

Система федеральных государственных органов в научном макете новой Конституции России получила четкое закрепление, устранившее трактовку в Конституции РФ должности президента РФ как формально равноудаленного от трех ветвей власти, но по сути обладающего широкими полномочиями в каждой из них, особенно в исполнительной.

Научный макет сохраняет за президентом России традиционные в мировой практике полномочия по осуществлению верховной власти внутри страны и представлению страны за рубежом, промульгации законов и права вето, представлению в парламент кандидатур на различные государственные должности. Вместе с тем президент России провозглашается не только главой государства, но и председателем правительства России с соответствующими полномочиями и ответственностью.

Научный макет ужесточает требования к кандидатам на должность президента России: повышается минимальный возраст кандидата и одновременно устанавливается верхний возрастной предел, появляется требование о необходимости прохождения службы в Вооруженных силах России и наличия опыта в области политической деятельности и государственного управления. Важной новеллой также является обязательность наличия предвыборной программы у кандидата в президенты России, которая в случае его победы на выборах служит основой для первого ежегодного послания Народному собранию России.

Вводится должность вице-президента России, наделяемого отдельными полномочиями президента России и временно осуществляющего полномочия президента России в случае его временной нетрудоспособности, смерти, добровольной отставки, отрешения от должности, участия президента России в выборах, а также в иных случаях, когда президент России временно не может осуществлять возложенные на него полномочия.

В научном макете конкретизируется вопрос ответственности президента России за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Научным макетом устанавливаются следующие формы ответственности:

а) вынесение предупреждения со стороны Народного собрания России или Конституционного суда России;

б) отрешение от должности.

Также предусматривается добровольная отставка президента России. Более подробно регулируется деятельность Правительства России, являющегося высшим органом исполнительной власти в стране. Так, расширен состав данного коллегиального органа за счет введения в него федеральных министров по делам регионов. Закрепляется сфера ответственности Правительства России и перечень его полномочий, включающий не только традиционную для исполнительного государственного органа деятельность, но и функции по мониторингу и контролю результатов деятельности исполнительных государственных органов всех уровней по реализации высших ценностей России и целей России.

Законодательным и представительным федеральным органом власти России, согласно научному макету, является «Народный совет» России (парламент России), состоящий из двух палат – земского собрания и собрания народных представителей.

Верхняя палата парламента должна функционировать как компактный и оперативно действующий орган, в нижней же палате должна быть сосредоточена основная часть законопроектной деятельности. При этом земское собрание в обязательном порядке рассматривает все законопроекты, одобренные собранием народных представителей.

Устанавливается требование личного голосования и участия депутатов палат в заседаниях. Для обеспечения работы палат «Народного собрания» России предлагается сформировать единый аппарат, сопровождающий весь законотворческий процесс и иные виды деятельности палат. Важной новеллой является снятие барьеров, препятствующих избранным депутатам приступать к исполнению своих обязанностей, а также закрепление

момента объявления результатов голосования в субъекте России в качестве акта, подтверждающего соответствующие полномочия депутата.

В научном макете новой Конституции России предлагается существенно изменить порядок формирования нижней палаты – собрания народных представителей. В целях обеспечения осуществления им представительской функции и предоставления возможностей для взаимодействия электората и избранных им представителей в научном макете предусматривается формирование половины состава собрания народных представителей путем кооптации по спискам общественных объединений (за исключением политических партий). Члены политических партий избираются в Государственную думу на общих основаниях наравне с другими гражданами. Депутаты палат «Народного собрания» могут быть отозваны избирателями. Фракции формируются (в том числе политическими партиями) после прохождения отдельных депутатов в Государственную думу.

Научный макет новой Конституции России устанавливает ответственность палат «Народного собрания» России за свою деятельность в форме роспуска за систематическое или грубое нарушение Конституции.

Также на конституционном уровне предлагается закрепить положения о парламентском контроле и парламентском расследовании.

В отношении судебной власти в России предлагается сохранить существующее деление судов на системы арбитражной, конституционной и общей юрисдикции с созданием специализированных судов в рамках одной из перечисленных систем. Основные нововведения коснулись Конституционного суда России и юридической силы решений судов. Предлагается после принятия решения о неконституционности акта считать его недействительным и утратившим силу. Принятие решения иными судами о незаконности акта влечет за собой признание его недействующим, т. е. утратившим силу с момента вступления решения суда в силу.

В научном макете предлагается восполнить пробел в регулировании иных государственных органов: Счетной палаты, Государственного банка, избирательных комиссий, прокуратуры и иных органов (*Сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования* (http://www.rusrand.ru/idea/idea_59.html)).

Уральские депутаты попробуют изменить Конституцию РФ. В Законодательном собрании региона сейчас находятся два документа с предложениями по внесению поправок в главный закон страны. Речь идет об изменении Преамбулы Конституции и о порядке замещения должности президента РФ.

Оба законопроекта в Заксобрание внесли депутаты от ЛДПР. Поправки в Преамбулу предполагают, как выражаются авторы документа, «выделить роль русского народа в образовании российского государства». В нынешней редакции преамбулы Конституции, напомним, речь идет о «многонациональном народе Российской Федерации». Следует отметить, что либерал-демократы давно настаивают на подобных уточнениях. Что касается президента, то свердловские депутаты предлагают прописать в Конституции то, что один и тот же человек не может занимать должность президента страны более двух сроков вообще, а не подряд, как это указано сейчас.

По словам председателя комитета Заксобрания по законодательству В. Никитина, по обоим законопроектам комитет не смог принять решение.

Как утверждает собеседник агентства, дело здесь не в чьей-то принципиальной позиции, просто на заседании комитета присутствовали не все депутаты. «Трое проголосовали «за», трое «против», решение поддержать или нет инициативу, таким образом, не принято, – рассказывает В. Никитин. – Но вопросы мы все равно вынесем на заседание Заксобрания, чтобы депутаты решали».

Если Заксобрание поддержит предложение фракции ЛДПР, документы будут направлены в Госдуму РФ в качестве проектов федеральных законов «О внесении изменения в преамбулу Конституции Российской Федерации» и «О поправке к Конституции Российской Федерации» «Об изменении порядка замещения должности Президента Российской Федерации». Рассматриваться законопроекты будут в обычном установленном ГД РФ порядке (*Новый Регион2* (<http://www.nr2.ru/ekb/408545.html>). – 2012. – 17.10).

Спикер Совета Федерации В. Матвиенко выступает против введения прямых выборов в верхнюю палату парламента. «Прямые выборы сенаторов более понятны людям, это самое высшее проявление волеизъявления населения, – признала она в эфире программы “Познер”. – Но перейти к прямым выборам можно, только изменив Конституцию, а я отношусь к людям, которые считают что менять Конституцию в течение короткого времени нецелесообразно, что если мы по каждому чиху будем торговаться в основной закон страны, то толку не будет».

По мнению В. Матвиенко, «изменять основной закон нужно очень деликатно, проанализировав за 20 лет существования Конституции, что устраивает общество, а что – не устраивает». «Эту работу надо выполнять спокойно, серьезно, через Конституционное собрание, – заметила спикер Совета Федерации. – И я уверена, что время менять Конституцию не пришло», – заявила она (*Newsland* (<http://www.newsland.ru/news/detail/id/1060529/>). – 2012. – 22.10).

Киргизстан

Митинг с требованием смены Конституции прошел в комплексе «Манас айылы» в столице Киргизии 10 октября, передает корреспондент ИА REGNUM. Участие в акции протеста, организованной движением «Народный курултай» и общественным объединением «Кыргыз Чоролору», принимают около 100 человек.

Митингующие требуют усиления власти президента, проведения административно-территориальной реформы и внесения в Основной закон изменений, касающихся формирования «Института курултая» («Института народного собрания». – Прим. ИА REGNUM).

По словам пикетчиков, они не желают, чтобы «Конституция Киргизии была скопирована с конституций европейских стран». «Мы будем выступать

за роспуск парламента, если наши требования не будут выполнены в ближайшее время», – подчеркнули участники митинга (*ИА REGNUM* (<http://regnum.ru/news/fd-abroad/1579738.html>). – 2012. – 10.10).

Египет

Конституционная ассамблея Египта опубликовала проект нового основного закона страны, сообщает Reuters. Главное отличие новой конституции от прежней будет заключаться в том, что президент страны лишится множества полномочий, станет подотчетен парламенту, а количество сроков, в течение которых один человек сможет занимать пост главы государства, будет сокращено до двух. Таким образом, практически исключается возможность возвращения к ситуации фактического единовластия, сложившейся за 30 лет президентства Х. Мубарака.

Другое нововведение, отмечаемое экспертами, касается премьер-министра страны: кандидат на этот пост будет утверждаться голосованием парламента, а это значит, что президенту придется предлагать на эту должность кого-то, кто устраивал бы парламентарское большинство. Еще одна поправка допускает возможность того, что президентом Египта может стать женщина.

Однако многие места в проекте конституции еще не прояснены. Так, в нем не прописано, в какой степени гражданские власти будут контролировать армию – а ведь военные являются одной из главных политических сил в стране. Кроме того, в проекте не поясняется, в чем именно заключаются «принципы шариата», которые, согласно документу, будут лежать в основе законодательства страны.

Представители Конституционной ассамблеи заявили, что окончательный вариант проекта будет готов к 12 декабря. Все статьи новой конституции Египта должны быть одобрены как минимум 57 из 100 членов ассамблеи, в которой доминируют исламисты. Когда это будет достигнуто, конституция будет вынесена на всенародный референдум, по проведению которого египтянам предстоит избрать новый парламентар (*УКРИнформ* (<http://www.ukrinform.ua>. – 2012. – 11.10).

Конституционная ассамблея Египта представила египетской общественности проект новой конституции, которая должна быть одобрена гражданами на референдуме.

Согласно проекту конституции, ислам является государственной религией страны и исламское право – основным источником законодательства. Президентские полномочия ограничены двумя сроками.

Вот некоторые из пунктов проекта конституции:

– Египет является арабской, исламской, независимой, суверенной и демократической страной;

- власть в Египте осуществляется на основе политического плюрализма, верховенства закона, уважения прав человека и разделения властей;
- египетское общество основано на принципах справедливости, равенства и свободы, а также равных возможностей для всех, без какой-либо дискриминации;
- государство и общество должны стремиться поддерживать высокие стандарты морали;
- необходимо увеличить количество рабочих мест и снижать уровень бедности и безработицы;
- граждане обладают полной свободой вероисповедания;
- должна быть гарантирована свобода прессы;
- защита Родины – священный долг;
- сбор налогов – на основе социальной справедливости;
- государство гарантирует равенство между мужчинами и женщинами во всех областях, в том числе политической, экономической и социальной жизни, пока это не противоречит исламскому закону (*Израильские новости* (<http://news.israelinfo.ru>). – 2012. – 11.10).

Противники М. Мурсі оголосили про початок безстрокового страйку та вимагають розпуску асамблеї, яка розробляє нову конституцію країни. Від участі в роботі над головним зведенням правил країни відмовилися багато представників світських партій і ліберальних сил, які вважають, що майбутній основний закон не становить інтересів усіх верств египетського суспільства. На площі Тахрір знову виріс наметовий табір.

Масові акції протесту відбулися в п'ятницю і в ряді інших провінцій Єгипту, а також в Александрії, де в цей час перебував з поїздкою глава держави (*Кореспондент* (<http://ua.korrespondent.net>). – 2012. – 13.10).

Несколько тысяч египетских протестующих выступили в Каире с требованием к президенту и его сторонникам из партии «Мусульманское Братство» поддержать конституцию страны и представить все фракции, выбранные обществом.

Ста членам ассамблеи поручено написание нового устава, составленного в основном исламистами, многие из которых являются членами «Мусульманского Братства».

Протестующие имели различные политические взгляды от революционеров, которые помогли свергнуть старый режим прошлого года и сторонников этого режима (*InterRight* (<http://www.inright.ru>). – 2012. – 19.10).

Египет, по информации источника Учредительного собрания (Конституционной ассамблеи), представил статьи, которые вызвали недовольство нескольких групп по защите прав и политических партий.

Статья о человеческом достоинстве, первая статья раздела о правах, является обоюдоострым мечом. Хотя она утверждает право на человеческое достоинство и обязывает государство и общество уважать его, она также предусматривает, что «ни при каких обстоятельствах гражданин не может быть оскорблен», что может быть истолковано таким образом, что приведет к ограничению свободы слова или даже повлечет тюремное заключение, например, в случае неуважения к законам религии.

Статья 37 о свободе религии противоречива и не обеспечивает истинной свободы веры. Она говорит, что «свобода мысли защищена», но в то же время ограничивает право богослужения тем, что позволяет только сторонникам «небесных» религий – ислама, христианства и иудаизма – строить культовые сооружения.

Следующая статья, которая запрещает «оскорбление или нападки на любого из пророков и посланников», ограничивает свободу выражения мнений и препятствует межконфессиональному диалогу, поскольку понятия «оскорбление» и «нападки» четко не определены.

В статье о свободе мысли и слова говорится, что и то, и другое является гарантированным правом, и может быть выражено в устной или письменной форме, фотографическом формате или иным образом. Однако это противоречит двум предыдущим статьям, которые ограничивают свободу богослужения и запрещают подвергать критике определенных исторических деятелей, а также статье о запрещении «оскорбления» или «неуважения» всех граждан.

Раздел о правах также гарантирует свободу информации в статье 41, но ограничивает доступ к информации, в случае, если запрос может угрожать «национальной безопасности или нарушать неприкосновенность частной жизни», что означает, что государство может отказать в доступе к информации под видом любого из этих пунктов. Соображения национальной безопасности, например, часто используются в качестве причины для не предоставления отчетности правительства по таким вопросам, как военный бюджет и вооружения.

Статья 45 позволяет гражданам организовывать мирные протесты и публичные выступления, однако с условием, что организаторы должны информировать государственные органы.

Эта статья позволяет правительству определять механизм такого информирования, например, период предварительного уведомления может быть определен неделями, а то и месяцами. Она также запрещает протесты, о которых государство не было информировано заранее.

Наряду с личными и политическими правами, в проекте также не гарантированы должным образом экономические и социальные права.

Хотя в разделе говорится о праве на образование, здравоохранение, труд и социальное обеспечение, во всех статьях использованы слабые формулировки, указывающие, что они «защищают права» или «гарантируют», но при этом не упоминается об ответственности государства, в то время как другие статьи говорят, что государство «стремится», а не обязано, обеспечивать эти права....

...Печально известная статья о гендерном равенстве осталась в проекте неизменной, несмотря на негативную реакцию, которую она вызвала в прошлом месяце. Она по-прежнему утверждает, что мужчины и женщины равны только в рамках, установленных исламским законом шариата.

Статьи, запрещающие рабство, секс-бизнес и торговлю людьми, стали предметом споров. Фраза «торговля женщинами и детьми» была заменена на менее сильную формулировку – «злоупотребление правами детей и женщин», которая оставляет лазейку для тех, кто занимается торговлей людьми, поскольку Конституция не запрещает этого прямо (*Analysis of constitutional draft // Daily News Egypt (http://dailynewsegypt.com/2012/10/17/analysis-of-constitutional-draft/). – 2012. – 17.10 (оригінал статті – див. Додаток)*).

Додаток

Egypt, with several leaks from inside the Constituent Assembly introducing articles which drew the scorn of several rights groups and political parties.

The article on human dignity, the rights section's first article, is a double-edged sword. Although it states human dignity is a right and that the state and society have to respect it, it also stipulates, "under no circumstance may a citizen be insulted or disrespected" which can be interpreted to allow for legislation which limits freedom of speech or even lead to imprisonment, in the ilk of contempt of religion laws.

Article 37 on freedom of religion is contradictory and does not grant true freedom of belief. It says that "freedom of thought is protected" but also limits the right to worship in that it allows only adherents of the "heavenly" religions, Islam, Christianity and Judaism, to build places of worship.

The following article, which reads "insulting or attacking any of the prophets and messengers is prohibited" limits freedom of expression and stifles inter-faith dialogue, especially as the terms "insult" and "attack" are not clearly defined.

The article on freedom of thought and speech says that both are guaranteed rights that could be expressed verbally or in written, photographic formats or otherwise. It is contradicted by its two preceding articles, which limit freedom of worship, and ban criticism of certain historical figures, as well as the previous article banning the "insult" or "disrespect" of all citizens.

The rights section also grants freedom of information in Article 41, but limits access to information when the state determines a request which endangers "national security or violates privacy" meaning the state could deny the supplying of information under the guise of any of these exceptions. National security, for example, has often been used as a reason for lack of government transparency over things like military budgets and armament.

Article 45 allows citizens to organise unarmed protests and public meetings but makes it so that the organisers have to inform the state.

This article allows the government the method of determining how it should be informed, for example the law could ask for an advance notice period of weeks or even months. It also outlaws protests the state does not know about in advance.

In addition to personal and political rights, economic and social rights are also not properly guaranteed in the draft.

Although the rights section mentions the right to education, health, work and social security, the articles all use weak phrasing that indicates they are “protected rights” or “guaranteed” without mentioning the responsibility of the state explicitly to enforce them, while other articles say that the state “attempts to,” instead of is obliged to, ensure these rights.

Article 67 says that it is illegal to employ children who have not passed the age of “mandatory education” but does not define that age, leaving room for child labour and abuse.

The infamous gender equality article also survived in the draft, unchanged despite the strong backlash it received last month. It still states that men and women are equal only within the rulings of Islamic Shari’a law.

An article prohibiting slavery, the sex trade and human trafficking has been subject to controversy. The phrase “female and child trafficking” was replaced with the less powerful “abuse of child and women’s rights” which leaves room for human trafficking as the constitution does not outright outlaw it (*Analysis of constitutional draft // Daily News Egypt* (<http://dailynewsegypt.com/2012/10/17/analysis-of-constitutional-draft/>). – 2012. – 17.10).

Окончательный проект Конституции будет подготовлен для публичного обсуждения в течение трех недель, сообщил член Конституционной ассамблеи Б. аль-Зарка (Bassam al-Zarqa).

Он пояснил, что будет проведен диалог с общественностью с целью достижения консенсуса по всем статьям и избежания поляризации в ходе референдума.

Член ассамблеи Ю. Макхюн (Younis Makhyoun) отметил, что референдум будет проходить в течение двух месяцев (*Constituent Assembly to release final draft constitution within three weeks // Egypt Independent* (<http://www.egyptindependent.com/news/constituent-assembly-release-final-draft-constitution-within-three-weeks>). – 2012. – 15.10 (оригінал статті – див. Додаток)).

Додаток

The final draft of the constitution is set to be put up for public debate within three weeks, Constituent Assembly member Bassam al-Zarqa said.

He explained that the assembly is holding a community dialogue to reach consensus on all articles and avoid polarization during the referendum.

Assembly member Younis Makhyoun said the referendum would take place within two months.

Meanwhile, State Litigation Authority representatives accused assembly Chairman Hossam Gheriany of intransigence for failing to agree on their status in the chapter on the judiciary, having previously met with him for two hours to discuss the matter.

He also said Gheriany does not consider the authority as a judicial body, “but the Supreme Constitutional Court ruled out his opinion in a landmark ruling.”

Assembly adviser Hamdy Qandil said the assembly recommended the abolition of the High Endowments Authority while keeping the National Specialized Councils, citing similar existing bodies (*Constituent Assembly to release final draft constitution within three weeks // Egypt Independent* (<http://www.egyptindependent.com/news/constituent-assembly-release-final-draft-constitution-within-three-weeks>). – 2012. – 15.10).

Государственная служба информации (State Information Service – SIS) разработала комплексный план по активизации сотрудничества с Конституционной ассамблеей (CA), целью которого является изучение общественного мнения и предложений граждан на уровне провинций по новой конституции Египта.

Председатель SIS посол М. Бадр аль-Дин Зайед (Mohammad Badr al-Din Zayed) отметил, что план действует в рамках развития местного сектора информации и его роли в ходе предстоящего периода.

Этот план ориентирован на обеспечение экономического развития, здравоохранения, окружающей среды и политических аспектов. Он будет реализовываться в сотрудничестве с соответствующими министерствами (*Egypt: State Information Service, Constituent Assembly Survey Citizens Suggestions On Constitution // AllAfrica (http://allafrica.com/stories/201210110432.html). – 2012. – 10.10 (оригинал стампи – див. Додаток)*).

Додаток

The State Information Service (SIS) has developed an integrated plan to activate the cooperation initiative with the Constituent Assembly (CA) that aims at measuring the public opinion and proposals of citizens on the level of governorates nationwide on the new Egyptian constitution.

SIS Chairman Ambassador Mohammad Badr al-Din Zayed said that the plan comes within the framework of the development of the Local Information Sector and its approaches during the upcoming period.

This plan concentrates on addressing the economic development, health, environment and politics aspects. The plan will be conducted in collaboration with the related ministries

(Egypt: State Information Service, Constituent Assembly Survey Citizens Suggestions On Constitution // AllAfrica (http://allafrica.com/stories/201210110432.html). – 2012. – 10.10).

Процесс разработки новой конституции послереволюционного Египта встречает все новые препятствия. 23 октября Административный суд передал дело о роспуске уже второй по счету Конституционной ассамблеи на рассмотрение Верховного суда.

Верховному суду предстоит решить, соответствует ли конституции механизм избрания 100 членов ассамблеи.

Это уже вторая Конституционная ассамблея, сформированная после свержения президента Х. Мубарака. Первый состав ассамблеи, в котором доминировали происламские силы, был распущен в апреле в связи с тем, что в нем было мало юристов и не были представлены все сегменты общества.

Второй состав комиссии обнаружил свою версию конституции месяц назад, однако она была раскритикована правозащитниками как не обеспечивающая главные свободы.

Некоторые статьи, в частности, определяющие полномочия судов и армии, вообще не были предложены вниманию общественности.

Другими спорными вопросами стала роль религии, положение женщин и границы свободы слова и вероисповедания.

Кроме того, на прошлой неделе египетский суд раскритиковал последний проект основного закона страны в связи с тем, что он вновь подчиняет суды президенту, а именно дает главе государства право назначать председателей и членов судов.

Новая конституция заменит закон 1971 г., отмененный военными, которые пришли к власти, отправив в отставку Х. Мубарака в феврале прошлого года.

Критики утверждают, что в последнем проекте конституции слишком много заимствований из ее предшественницы, и она закрепляет нормы, присущие, скорее, традиционной арабской автократии, нежели демократии (*Ислам для всех* (<http://islam.com.ua/news/11046/#.UIevJmLEZxk>). – 2012. – 23.10).

Туніс

В Тунисе правящая коалиция, во главе которой стоят исламисты, объявила о том, что президентские и парламентские выборы пройдут в стране в июне 2013 г.

Президент страны будет избран в результате прямого голосования. Также сообщается, что трехпартийная коалиция после долгих переговоров достигла соглашения по поводу новой конституции Туниса. Проект основного закона страны должна теперь ратифицировать Конституционная ассамблея (*Ведомости* (<http://www.vedomosti.ru>). – 2012. – 14.10).

Спорный пункт о богохульстве, предложенный правящей исламистской партией, не будет включен в новую конституцию Туниса, рассказал спикер Национального учредительного собрания.

«Безусловно, там не будет криминализации», – сказал Мустафа бен Джафар (Mustapha Ben Jaafar).

«Это не потому, что мы договорились (разрешить) нападки на священное, а потому, что священное это что-то очень, очень трудно определяемое», – добавил он.

Планы ввести уголовную ответственность за нападки на религиозные ценности вызвали протест, когда впервые были объявлены исламистами в июле. Средства массовой информации и группы гражданского общества опасались, что это приведет к новым ограничениям на свободу выражения своего мнения.

Критики правительства также предупредили о ползучей исламизации в североафриканских странах, поскольку режим президента Зин аль-Абидина Бен Али (Zine El Abidine Ben Ali) был сметен революцией в прошлом году (*No blasphemy clause in Tunisia's new constitution: speaker // Al Arabiya News*

(<http://english.alarabiya.net/articles/2012/10/12/243289.html>). – 2012. – 12.10 (оригинал статті – див. Додаток)).

Додаток

A controversial blasphemy clause proposed by the ruling Islamist party will not be included in Tunisia's new constitution, the speaker of the National Constituent Assembly told AFP.

“There will certainly be no criminalization,” Mustapha Ben Jaafar said.

“That is not because we have agreed to (allow) attacks on the sacred, but because the sacred is something very, very difficult to define,” he added.

The plan to criminalize attacks on religious values sparked an outcry when it was first announced by the Islamists in July, with the media and civil society groups fearing that it would result in new restrictions on freedom of expression.

Government critics have also warned of creeping Islamization in the North African country since president Zine El Abidine Ben Ali's regime was swept away in a revolution last year.

(No blasphemy clause in Tunisia's new constitution: speaker //Al Arabiya News (<http://english.alarabiya.net/articles/2012/10/12/243289.html>). – 2012. – 12.10).

Координационный комитет, который собирает и анализирует проекты всех индивидуальных конституционных статей, проработал практически все отчеты конституционных комиссий. Член Конституционной ассамблеи (КА) от Демократического блока С. Баккар (Salma Bakkar) заявила, что первый проект будет вскоре готов для обсуждения на пленарном заседании КА. «Первый проект будет готов к 23 октября», – заявила С. Баккар.

По словам С. Баккар, являющейся также членом комитета по свободам и правам, статья о богохульстве была перенесена из раздела конституции о свободах и правах в преамбулу.

«Пункт о богохульстве не был удален из конституции. Он лишь был перенесен из нашего раздела в статью IV преамбулы», – подтвердила она.

Ранее комитет провел заседание для обсуждения переданных координационным комитетом изменений в преамбуле.

С. Хаддад (Sana Haddad), член КА, связанная с партией «Эннахда» (Ennahdha), сообщила, что во время встречи она и ее коллеги внесли изменения в статьи преамбулы в отношении женщин и семьи, криминализации отношений с Израилем и нейтральности религиозных учреждений. «В комитете мы обсуждали структуру преамбулы и статьи, касающиеся женщин и семьи, и после голосования мы решили только оставить слово “женщины” и опустить “семьи”», – сказала С. Хаддад.

И С. Баккар, и С. Хаддад подтвердили, что было принято решение относительно перехода к полупрезидентской политической системе, в которой президент и парламент будут избираться непосредственно народом *(This Week in the Constituent Assembly // Tunisia Live (<http://www.tunisia-live.net/2012/10/14/this-week-in-the-constituent-assembly/>). – 2012. – 14.10 (оригинал статті – див. Додаток)).*

Додаток

The coordination committee, which compiles and reviews the drafts of all individual constitutional articles, has gone through almost all of the constitutional committees' reports. Salma Bakkar, a Constituent Assembly (CA) member from the Democratic bloc, said that it will not be long until the first draft is ready to be discussed in the CA's plenary session. "The first draft will be ready by October 23rd," stated Bakkar.

According to Bakkar, who is also a member of the freedom and rights committee, the article concerning blasphemy was moved from the freedom and rights section of the Constitution to the preamble this week.

"The blasphemy clause wasn't removed from the Constitution. It was moved from our section to Article IV of the preamble," she confirmed.

On Tuesday, the preamble committee held a meeting to discuss changes that the coordination committee had sent them.

Sana Haddad, a CA member affiliated with the Ennahdha party, revealed that during that very meeting she and her colleagues made changes to the articles in the preamble regarding women and the family, the criminalization of relations with Israel, and the neutrality of religious establishments. "In the preamble committee, we discussed the structure of the article concerning women and family, and after the vote we decided to only keep the word women and omit family," said Haddad.

Both Bakkar and Haddad confirmed that this week it was agreed to proceed with a semi-presidential political system in which the president and the parliament will be elected directly by the people.

This has been an eventful week given the release of a leaked video showing head of Ennahdha Rached Ghannouchi discussing his political strategies with a group of clerics. The CA will hold a plenary session to discuss the video among other issues, said Bakkar. The session will be held next Friday at 9 a.m. (*This Week in the Constituent Assembly // Tunisia Live* (<http://www.tunisia-live.net/2012/10/14/this-week-in-the-constituent-assembly/>). – 2012. – 14.10).

Непал

Партии Непала продолжали баталии по поводу вопроса о том, проводить ли в стране новые выборы или возродить распущенную Конституционную асамблею (КА) и обнародовать новую конституцию.

В то время как маоисты настаивают на достижении договоренностей по спорным конституционным вопросам и восстановлении КА, оппозиционные партии, потребовавшие отставки сначала премьер-министра д-ра Б. Бхаттарай (Baburam Bhattarai), не достигли единства в вопросе возрождения КА.

По вопросу о федерализме, на котором конституционные дискуссии были прерваны в мае, доктор Б. Бхаттарай предложил два варианта. Согласно первому, конституция может соединить от шести до 14 государств в федеральном устройстве, с названиями и границами, которые будут определены следующим парламентом. Второй вариант предусматривает две провинции в Тераи (Terai), за исключением пяти районов в восточной и западной равнине. Их судьба может решиться в перспективе через референдум или парламент (*Tug-of-war over Constituent Assembly revival // The Hindu* (<http://www.thehindu.com/news/international/tugofwar-over->

constituent-assembly-revival/article4006511.ece). – 2012. – 17.10 (оригінал статті – див. Додаток).

Додаток

Nepali parties continued to battle over whether to go for fresh elections or revive the expired Constituent Assembly (CA), to promulgate a new constitution.

While the Maoists pushed for agreeing on contentious constitutional issues and CA reinstatement, opposition parties demanded Prime Minister Dr. Baburam Bhattarai's resignation first, and remain divided on revival.

On federalism, over which constitutional discussions broke down in May, Dr. Bhattarai has suggested two options. According to a former NC MP who met him in this regard, "Dr. Bhattarai said the constitution could commit there would be six to fourteen states in the federal set-up, with names and boundaries to be determined in the next Parliament. The second option could be stating there would be two provinces in the Tarai, excluding five districts in the east and western plains. Their fate could be decided in the future through referendum or parliament" (*Tug-of-war over Constituent Assembly revival // The Hindu* (<http://www.thehindu.com/news/international/tugofwar-over-constituent-assemblyrevival/article4006511.ece>). – 2012. – 17.10).

Фіджі

Женский кризисный центр Фиджи (Fiji Women's Crisis Center – FWCC) и Движение за права женщин Фиджи (Fiji Women's Rights Movement – FWRM) провели отдельные презентации для Конституционной комиссии, выразив свою озабоченность по поводу легитимности нынешнего процесса принятия конституции.

Указы по конституционному процессу Фиджи (№ 57 и 58) исключают из дискуссии ряд принципов на основании их «необратимости» и содержат требования иммунитета, отметила координатор FWCC Ш. Али (Shamima Ali), добавив, что обе женские организации не считают нынешнее правительство законным.

Мы считаем, что проблема иммунитета для государственных преступников, совершивших переворот, может быть решена только после установления истины, справедливости и примирения. Мы также предлагаем параллельные гражданские ассамблеи для поддержки и расширения базы мнений Конституционной ассамблеи, поскольку мы по-прежнему обеспокоены тем, как ассамблея будет сформирована и как она будет функционировать.

Исполнительный директор FWRM В. Буадрома (Virisila Vuadro) сообщил журналистам об обеспокоенности «текущим конституционным процессом, в частности, напряженной атмосферой, в которой в нем пытаются участвовать граждане и должны функционировать средства массовой информации».

«Предложения включают квоты или партийные списки, направленные на обеспечение 50-процентного представительства женщин на национальном

уровне. Эти меры носят временный характер, и мы рекомендовали, чтобы их пересмотрели через 20 лет», – сказал В. Буадро.

Согласно их представлениям о новой конституции, две женские организации «считают, что для того, чтобы процессы протекали спокойно, существует необходимость вывести из структуры правительства военнотружущих, чтобы люди могли свободно и без страха участвовать в любом процессе, который определяет будущее нашей страны» (*Two Fijian women groups oppose constitution-making process // The Global Times* (<http://www.globaltimes.cn/content/738374.shtml>). – 2012. – 15.10 (оригинал статті – див. Додаток)).

Додаток

The Fiji Women's Crisis Center (FWCC) and the Fiji Women's Rights Movement (FWRM) on Monday made separate presentations to the Constitution Commission, voicing their concerns about the legitimacy of 2012 constitution-making process.

The Fiji Constitutional Process Decrees (Numbers 57 and 58) eliminate certain principles from discussion on the basis that they are «non-negotiable» and contain demands for immunity, says FWCC Coordinator Shamima Ali, adding that the two women organizations do not regard the current government as legal.

«We believe the issue of immunity for coup perpetrators can only be decided following a truth, reconciliation and justice process. We are also proposing a parallel citizens assembly, to support and expand the opinion base of the Constituent's Assembly, as we remain concerned how the official Constituent's Assembly will be formed and function.»

FWRM executive director Virisila Buadromo told media that «We are also troubled by the current environment in which this constitution-making process is taking place, in particular the continuing restrictive atmosphere in which citizens attempt to participate and the news media must operate.»

«Suggestions include quotas or party lists that are aimed at ensuring 50 percent representation of women at the national level. These measures are temporary and we have recommended that they are reviewed after 20 years,» said Buadromo.

According to their submissions to the new Constitution, the two women organizations also «feel that in order for the processes to proceed in earnest, there is a need for military personnel to withdraw from the structures of government so that people may participate freely and fairly and without fear in any process which determines the future of our country.»

«We embark on this journey with a fragile faith and a faint trust that, despite our deepest fears surrounding the Constitution Commission and the unfathomable intentions of those in power, a new Constitution will presage the restoration of the rule of law, democracy and free and fair elections by September, 2014,» stressed Ali.

Earlier in August, Fijian Prime Minister Voreqe Bainimarama warned against submissions on non-negotiable principles of the new proposed constitution and urged people to read the principles before making submissions.

Bainimarama made the warning as some Fijians, especially leaders of some opposition parties, continue to make submissions against the non-negotiable principles in the constitution that Bainimarama's government has set up (*Two Fijian women groups oppose constitution-making process // The Global Times* (<http://www.globaltimes.cn/content/738374.shtml>). – 2012. – 15.10).

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

Права і свободи

1. Альонкін О. А. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання та гарантії його реалізації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. А. Альонкін ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.

РА371003

2. Альонкін О. А. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання та гарантії його реалізації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Альонкін О. А. ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 227 арк.

ДС114435

3. Аніщук Н. В. Тенденції розвитку інституту конституційно-правового статусу жінок в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Н. В. Аніщук ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2001. – 19 с.

РА315855

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2001/01anvsju.zip>. – Назва з екрана.

4. Аніщук Н. В. Тенденції розвитку інституту конституційно-правового статусу жінок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Н. В. Аніщук ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2001. – 225 арк.

ДС82270

5. Бедрій Р. Б. Громадянство України: конституційно-правові основи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Р. Б. Бедрій ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 16 с.

РА337639

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2005/05brbkpo.zip>. – Назва з екрана.

6. Бедь В. В. Право людини на свободу совісті: конституційно-правове регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Бедь ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2011. – 36 с.

РА381399

7. Бедь В. В. Право людини на свободу совісті: конституційно-правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Архімандрит Віктор (Бедь В. В.) ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2011. – 395 арк.

ДС128514

8. Берназюк І. М. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. М. Берназюк ; Держ. вищ. навч. заклад, «Київ. нац. економ. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2010. – 19 с.

РА374642

9. Берназюк І. М. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Берназюк І. М. ; Ужгород. нац. ун-т. – К., 2010. – 187, [44] арк.

ДС118847

10. Биков О. М. Правове регулювання відносин у сфері реалізації права на свободу віросповідання в Україні : конституційно-правовий аспект : монографія / О. М. Биков ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К. : Четверта хвиля, 2011. – 344 с.

ВА746916

11. Биков О. М. Конституційно-правове регулювання відносин у сфері реалізації права на свободу віросповідання в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Биков; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2012. – 40 с.

РА390879

12. Богашева Н. В. Відносини держави і політичних партій в Україні : конституційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. В. Богашева ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2011. – 320 с.

ДС127086

13. Боднар О. Б. Конституційні гарантії особистої безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. Б. Боднар ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2011. – 192 с.

ДС127112

14. Васьковська О. В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Васьковська ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2007. – 20 с.

РА354643

15. Власенко О. Л. Конституційне право громадян на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. Л. Власенко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 20 с.

РА386188

16. Гладких В. И. Социальные права граждан Украины : конституционно-правовой аспект : монография / В. И. Гладких. – Х. : Факт, 2005. – 367 с.

ВА661007

17. Гриненко І. В. Засоби захисту й реалізації конституційних трудових прав працівників : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / І. В. Гриненко ; Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2010. – 20 с.

РА378105

18. Денісова М. М. Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. М. Денісова ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 18 с.

19. Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу = Защита прав человека органами конституционной юстиции: возможности и проблемы индивидуального доступа = The Protection of human rights by bodies of constitutional justice: possibilities and problems of individual access : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. – К. : Логос, 2011. – 607 с.

ВА749965

20. Зимовець А. В. Правове регулювання взаємної відповідальності держави та людини (конституційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Зимовець ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2009. – 214 с.

ДС113946

21. Іванюшенко В. В. Конституційне право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його забезпечення в системі місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Іванюшенко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 214 с.

ДС110704

22. Кафарський В. І. Конституційно-правове регулювання організації та діяльності політичних партій в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. І. Кафарський ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2010. – 36 с.

РА370233

23. Ковбан А. В. Конституційно-правова регламентація права людини на свободу світогляду та віросповідання в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Ковбан ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 19 с.

РА374393

24. Кожевников А. Ю. Конституційно-правове регулювання імунітетів в Україні (на прикладі глави держави, народних депутатів та суддів України) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. Ю. Кожевников ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 20 с.

РА371093

25. Котляревська Г. М. Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. М. Котляревська; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – 177 с.

ДС127363

26. Кравченко О. О. Захист прав людини Конституційним Судом України : доктринальні, прикладні та компаративні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. О. Кравченко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2011. – 202 с.

ДС127193

27. Лиска І. Г. Конституційно-правовий статус закордонних українців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. Г. Лиска ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2012. – 20 с.

РА390874

28. Лотюк О. С. Теоретичні основи інституту громадянства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. С. Лотюк ; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1998. – 18 с.

РА301210

29. Лотюк О. С. Теоретичні основи інституту громадянства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. С. Лотюк ; Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 1998. – 195 арк.

ДС66072

30. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 35 с.

РА332197

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2004/04movdum.zip>. – Назва з екрана.

31. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 473 арк.

ДС86428

32. Марцеляк О. В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1997. – 22 с.

РА295860

33. Марцеляк О. В. Контрольно-наглядові органи в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1997. – 218 л.

ДС54895

34. Мендеграл Т. І. Конституційно-правовий статус осіб без громадянства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. І. Мендеграл ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 225 с.

ДС127471

35. Подима Я. В. Конституційно-правові принципи громадянства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Я. В. Подима ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 245 арк.

ДС118701

36. Попов С. В. Правовий механізм реалізації конституційного права на працю в сучасних умовах : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / С. В. Попов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2010. – 32 с.

РА374002

37. Пушкіна О. В. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Пушкіна,

В. М. Шкабаро, Т. М. Заворотченко ; Дніпропетр. ун-т економіки та права ім. А. Нобеля. – Д.: ДУЕП ім. А. Нобеля, 2011. – 336 с.

ВА740607

38. Рижок Ю. М. Конституційно-правові основи економічних прав і свобод людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. М. Рижок ; Держ. вищ. навч. закл. «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2012. – 18 с.

РА387259

39. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. Ю. Русанова ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 18 с.

РА379387

40. Севрюков В. В. Конституційні гарантії забезпечення прав корінних народів і національних меншин України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Севрюков ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011. – 19 с.

РА378456

41. Серьогін В. О. Конституційне право особи на недоторканність приватного життя (прайвесі): проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02 / В. О. Серьогін ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 437 арк.

ДС127902

42. Солдатенко О. В. Правове регулювання видатків на реалізацію конституційного права громадян на охорону здоров'я в Україні та країнах Центральної Європи : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Солдатенко ; Держ. податк. адмін. України [та ін.]. – Ірпінь, 2010. – 428 с.

ДС120171

43. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. І. Суржинський ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 20 с.

РА363011

44. Суржинський М. І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект / М. І. Суржинський ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Наук. думка, 2011. – 214 с.

ВА742271

45. Темех І. Т. Конституційно-правовий статус правозахисних громадських організацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. Т. Темех ; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2010. – 20 с
РА375900

46. Тищенко Ю. В. Конституційно-правове регулювання забезпечення прав споживачів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. В. Тищенко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2011. – 20 с.
РА381853

47. Ткаченко Є. В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин : монографія / Є. В. Ткаченко ; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. – Х. : ФІНН, 2010. – 333 с.
ВА734344

48. Чубарук Т. В. Конституційні засади правового регулювання інформаційної сфери : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. В. Чубарук ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2010. – 201 с.
ДС118971

49. Шаповал Т. В. Конституційний інститут політичних прав і свобод в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. В. Шаповал ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2009. – 21 с.
РА368058

Те саме [Електронний ресурс]. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2009/09stvpsu.zip>. – Назва з екрана.

50. Шевченко А. Є. Реалізація конституційного права на мирні зібрання в Україні : монографія / [А. Є. Шевченко, М. М. Денісова, О. С. Денісова] ; Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Донецьк : Ноулідж, Донец. від-ня, 2011. – 138 с.
ВА744072

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

В. Струнгар, бібліотекар I категорії інформаційно-аналітичного відділу ФПУ НБУВ

Бібліографія країн Європи, Азії та Америки

Cox Michael, Lynch Timothy J., Bouchet Nicholas **Us Presidents and Democracy Promotion** = [Президенти США та підтримка демократії]. – Routledge, 2012.

Hallett Brien **Declaring war: Congress, the president, and what the Constitution does not say** = [Оголошення війни: Конгрес, президент, і те, про що в Конституції не йдеться]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2012.

Книга пропонує повний історичний, юридичний, конституційний, морально-філософський аналіз того, чому Конгрес провалив перевірку президентством.

Heideking Jurgen, Kaminski P John, Leffler Richard **The prehistory and ratification of the American Constitution, 1787–1791** = [Передісторія і прийняття американської Конституції, 1787–1791 pp.]. – Charlottesville : University of Virginia Press, 2012. – 552 p.

Ku Julian, Yoo John **International law, the U.S. Constitution, and the new world order** = [Міжнародне право, Конституція США і новий світовий порядок]. – New York : Oxford University Press, 2012. – 272 p.

Mashaw L Jerry **Creating the constitution** = [Створення Конституції]. – New Haven : Yale University Press, 2012. – 419 p.

Nadirsyah Hosen **Indonesia: a Presidential System with Checks and Balances** = [Індонезія: президентська система. Стимування і протизваги]. – New York, NY [etc.] : Oxford University Press, 2012.

Pildes Richard **Law and the President** = [Закон і Президент]. – New York : New York University School of Law, 2012.

Weiner Gregory **The Constitution, majority rule, and the tempo of American politics** = [Конституція, влада більшості і розвиток американської політики]. – Lawrence : University Press of Kansas, 2012. – 194 p.

У США за основу побудови системи державної влади був узятий принцип поділу влади, який в американських умовах трансформувався в так звану систему стримувань і протизваг. Єдиним засобом проти тиранії, вважав Дж. Медісон, може бути тільки поділ влади. «Щоб правильно зрозуміти ідеї з цього важливого питання, – писав він, – необхідно правильно зрозуміти ідеї, у яких збереження свободи розглядається у зв'язку з тим, що три найголовніші види влади повинні бути розділені та відокремлені один від одного».

Бібліографія країн СНД

Беляева Е. В. **Право на життя: проблемы конституционного обеспечения** / Е. В. Беляева // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 2. – С. 39–40.

У статті розглядається конституційне право на життя в контексті соціальних викликів. Показано проблеми російського законодавства щодо статусу людського життя та запропоновані шляхи їх вирішення.

Кондрашев А. А. Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима / А. А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 5. – С. 21–32.

У статті зазначається, що на початку ХХІ ст. у Російській Федерації склалася унікальна політична система. На прикладі чинного законодавства, а також останніх змін до нього автор розглядає особливості політичного режиму в Росії, проблеми формування й функціонування його демократичних засад. Автор пропонує конкретні заходи, які слід вжити на законодавчому рівні для подолання зазначених проблем.

Кукушкин М. И. Проблемы реализации избирательных прав граждан Российской Федерации / М. И. Кукушкин // Российский юридический журнал. – Екатеринбург, 2012. – № 4. – С. 144–147.

Лебедев В. А. Главное – конституционализм! (пути развития российской демократии) / В. А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 2. – С. 2–8.

У статті розглядаються проблеми сучасної динаміки російського конституціоналізму, аналізуються питання забезпечення незалежності народовладдя, ефективності конституційної ідеології, перспектив розвитку партійної системи.

Ряховская Т. И. Действие Конституции Российской Федерации / Т. И. Ряховская // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов, 2011. – Вып. 8, 4. – С.171–173

Автор пропонує звернути увагу на проблеми розмежування понять «реалізація» і «дія» Конституції Російської Федерації в контексті проблеми прямої дії Конституції Російської Федерації; уточнити визначення поняття «пряма дія» Конституції Росії.

Ряховская Т. И. Система обеспечения прямого действия Конституции России: понятие и элементы / Т. И. Ряховская // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов, 2011. – Вып. 7, 2. – С. 203–205

Автор пропонує звернути увагу на пряму дію Конституції Російської Федерації, розглянути можливість існування системи її забезпечення, поглянути на визначення цього поняття через призму «правової діяльності». Також у статті представлено ідеї, що стосуються визначення мети і елементів системи забезпечення прямої дії вітчизняної Конституції 1993 р.

Шустров Д. Г. Государство и Конституция / Д. Г. Шустров // Конституционное и муниципальное право. – М., 2012. – № 2. – С. 8–17.

Стаття присвячена аналізу складної теоретичної проблеми відносин держави та конституції. На основі вивчення конституційного матеріалу і основних теоретичних підходів до проблеми автор показує характер цих відносин і нерозривність зв'язку «держава – конституція».

Бібліографічні ресурси України

Ковальов І. П. Система вітчизняного конституціоналізму як вимір муніципалізації / І. П. Ковальов // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 2 (15). – С. 1–6.

У статті зроблено аналіз муніципальних інститутів у контексті феномену конституціоналізму та його змісту. Досліджено елементи системи сучасного конституціоналізму, доведено їх універсальність та ієрархічність. Узагальнено визначення децентралізації як категорії сучасного конституційного права, запропоновано авторське розуміння інституціоналізації конституціоналізму.

Лавринович О. Шляхи удосконалення системи суб'єктів законодавчої ініціативи: досвід держав-учасниць ЄС та українські перспективи / О. Лавринович // Право України. – 2011. – № 2. – С. 167-174

У статті досліджується правовий статус суб'єктів законодавчої ініціативи, встановлених ст. 93 Конституції України, та шляхи й перспективи оптимізації їх законопроектної діяльності. Здійснюється компаративістський аналіз систем суб'єктів законодавчої ініціативи в Україні, державах-учасниках ЄС та інших країнах світу. Особливу увагу приділено підставам і порядку реалізації права на законодавчу ініціативу народними депутатами України. Вивчається позитивний досвід європейських держав (Латвія, Польща, Німеччина та ін.) щодо колективної реалізації депутатами права на законодавчу ініціативу, коли законопроект подається на розгляд парламенту, за умови його підписання встановленою кількістю парламентаріїв. порушено питання про доцільність використання такого досвіду в національній парламентській практиці.

Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві : монографія / В. В. Сухонос. – Суми ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – 339 с.

У монографії досліджується інститут глави держави, зокрема історія становлення й розвитку цього інституту у світі і в Україні. Статус глави держави аналізується крізь призму єдності його структурної, функціональної та організаційної складової. Значна увага приділяється впливу на інститут глави держави форми держави та її елементів. Монографія розрахована на науковців, викладачів та студентів, а також на всіх, хто цікавиться проблемами, пов'язаними з інститутом глави держави та його роллю в процесах становлення й розвитку державності.