

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО

ФОНД ПРЕЗИДЕНТІВ УКРАЇНИ

**ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В СИСТЕМІ
СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН**

(інформаційно-аналітичний бюлетень)

Випуск 12

Роль президента в сучасному конституційному процесі

Київ 2012

**Інститут президентства в системі сучасних
міжнародних відносин
інформаційно-аналітичний бюлетень**

Головний редактор

О. С. Онищенко, академік НАН України

Редакційна колегія

В. Удовик (заступник головного редактора),
Л. Галаган, А. Матвійчук, О. Симоненко

Реферативні та аналітичні матеріали підготували

Л. Галаган, О. Дуднік, О. Симоненко, В. Удовик

Заснований у 2012 році

Виходить раз на місяць

Адреса редакції:

НБУВ, пр-т 40-річчя Жовтня, 3, Київ, 03039, Україна

Тел.: (044) 525-54-70

E-mail: fpu@nbuv.org.ua

Передрук – тільки з дозволу редакції

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	5
Франція.....	5
Російська Федерація.....	7
Білорусія	10
Казахстан.....	12
Киргизстан	32
Азербайджан	47
Грузія.....	53
Туреччина.....	59
Ірак	62
ПОГЛЯД АНАЛІТИКІВ: «Роль президента в конституційному процесі: світовий досвід і пострадянські реалії».....	65

ВСТУП

Наступний випуск інформаційно-аналітичного бюлетеня з серії «Інститут президентства в системі сучасних міжнародних відносин» присвячений сучасному конституційному процесу в зарубіжних країнах та ролі інституту президентства в здійсненні конституційних змін.

У даному виданні подано найбільш актуальну інформацію з питань сучасного конституційного процесу в країнах світу, а також місця і ролі інституту президентства в даному процесі. Видання складається з двох розділів. Перший розділ – «СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ» розкриває спектр основних питань в ході прийняття конституційних змін в зарубіжних країнах (Франція, Російська Федерація, Білорусія, Казахстан, Киргизстан, Азербайджан, Грузія, Туреччина, Ірак), подано інформаційні повідомлення та аналітичні оцінки основних положень конституційного реформування, а також погляди аналітиків, політологів, політиків та експертів щодо місця і ролі президента в конституційному процесі.

Другий розділ «ПОГЛЯД АНАЛІТИКІВ» – узагальнюючий. На основі моніторингу інформаційних ресурсів співробітниками НБУВ проведено аналіз соціологічних досліджень з питань зарубіжного досвіду та пострадянських реалій внесення змін до Основного закону держави, а також ролі президента в даному процесі.

Матеріали серії будуть корисними для науковців, політологів, соціологів, юристів, журналістів, викладачів та студентів, які займаються вивченням інституту президентства, питаннями функціонування різних гілок вищої влади, проблемами зовнішньої політики, політичного лідерства, виборчими процесами та конституційними реформами в країнах світу, а також для співробітників відповідних державних служб у ході виконання ними безпосередніх функціональних повноважень і вирішення актуальних проблем щодо вдосконалення роботи державних структур і їхніх підрозділів.

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Франція

Впервые в стране конституция была принята во время Великой французской революции, 3 сентября 1791 года.

При якобинской диктатуре была принята, но не вступила в силу конституция I года. Режим Директории был установлен конституцией III года.

После прихода к власти Наполеона была принята Конституция VIII года. Режим пожизненного консульства был установлен Конституцией X года (англ.), Первая Империя – Конституцией XII года (англ.).

После Реставрации была принята Хартия 1814 года. Во время Ста дней Наполеон утвердил альтернативную хартию (англ.).

Июльская монархия была основана на Хартии 1830 года. В результате революции 1848 года была принята Конституция Второй республики (англ.), которую вскоре сменила Конституция 1852 года.

После падения Второй империи и недолгого периода колебаний между монархией и республикой Третья республика была установлена Конституционными законами 1875 года (англ.).

10 июля 1940 года Национальное собрание Франции приняло конституционный закон о передаче власти маршалу Петэну (фр.).

После Освобождения была принята Конституция Четвёртой Республики (фр.). На сегодняшний день во Франции действует Конституция 1958 года, принятая по инициативе Шарля де Голля и заменившая Конституцию 1946 года. Составленная молодыми членами Государственного Совета под руководством министра юстиции Мишеля Дебре, Конституция Пятой Республики учредила пост Президента, избираемого прямым всеобщим голосованием, а также Премьер-министра, возглавляющего Правительство. Таким образом, Франция эволюционировала из парламентского режима с усиленной президентской властью в режим «полупрезидентский».

В 1962 году прошёл референдум, на котором жители Франции одобрили предложение де Голля избирать Президента страны непосредственно народом. С тех пор вопросы подобного рода на референдум не выносились.

В 2000 году парламент проголосовал за поправку к Конституции, сокращавшую длительность одного срока правления президента с 7 до 5 лет. Фактически в таком виде Конституция начала действовать с 2002 года – времени переизбрания Жака Ширака на президентский пост.

21 июля 2008 года французский парламент с перевесом всего в один голос одобрил предложение президента Николя Саркози о внесении в текст основного Закона ряда поправок (англ.). В частности, они предусматривали ограничение срока президентской власти (не более двух пятилетних сроков подряд).

Поправки окончательно вступили в силу 1 октября 2008 года, за несколько дней до 50-летия Конституции (4 октября).

(Конституция Франции (http://fa.wikipedia.org/wiki/نوناق_هسن_ارَف_ی_ساسا?match=ru).

Депутаты двух палат парламента Франции одобрили закон о реформе конституции страны. Как передает РБК, за реформу высказались 539, против – 357 депутатов. Поправки в конституцию были предложены президентом страны Николя Саркози сразу после его прихода к власти год назад и вызвали острую критику левой оппозиции. Законопроект можно разделить на три части: усиление роли парламента, обновление института исполнительной власти и предоставление гражданам новых прав.

Реформа вводит ограничение на количество президентских мандатов. «Никто не может избираться на пост президента более двух раз подряд», – говорится в документе.

Кроме того, поправки ограничивают количество членов правительства, лишают президента права назначать членов правительства и выносить декрет о помиловании без предварительного одобрения парламента. Согласно реформе, глава государства получает возможность обращаться с письменным посланием к парламенту и выступать перед ним в «особенно торжественные моменты в жизни страны».

Второй блок поправок наделяет дополнительными полномочиями парламент Франции. В частности, количество постоянных парламентских комиссий увеличивается с шести до восьми. Теперь парламент сможет не только принимать законы, но и резолюции, которые не имеют юридической, принудительной силы, но выражают пожелание или озабоченность. Что касается внешней политики, решения об отправке военных контингентов в другие страны, о продлении военной операции больше чем на полгода подлежат обязательному одобрению парламента, сообщает РИА «Новости».

Расширяется и презентативность законодательной власти. Депутаты из заморских территорий Франции ныне будут представлены не только в Сенате (верхней палате), но и в Национальном Собрании.

(Французский парламент одобрил изменения в конституции // Росбалт (<http://www.rosbalt.ru/main/2008/07/22/506091.html>). – 2008. – 22.07).

Російська Федерація

(...) Несмотря на постоянные попытки подправить текст Конституции в соответствии с требованиями политической конъюнктуры, Основной Закон в течение пятнадцати лет оставался неизменным. Хотя и были изменения в 65-й главе, где перечислены названия субъектов Федерации – их число за эти годы в процессе укрупнения сократилось с 89 до 83. Но корректировка всякий раз производилась в строгом соответствии с нормами законодательства, так что эта тема даже у юридической общественности, всегда готовой поспорить о букве и духе очередного подпункта, не вызывала интереса.

В ноябре прошлого года президент Дмитрий Медведев в своем первом Послании Федеральному Собранию обратился к политической элите страны с предложением внести следующие изменения в Конституцию. (...)

Позже, выступая в Кремле на научно-практической конференции, посвященной пятнадцатилетнему юбилею Конституции, президент заявил:

- Конституция – фундаментальный документ. Но это не значит, что мы не можем смотреть на Конституцию глазами современных людей – людей, которые живут уже в XXI веке. Именно на это направлены те предложения, которые были сделаны мной в ходе произнесения Послания, которое поддержали Государственная Дума и Совет Федерации. На мой взгляд, главное достижение последнего времени заключается в том, что любые изменения, будь то изменения в обычное законодательство или изменения в Конституцию, должны приниматься в соответствии с теми правилами, которые мы сами для себя установили. И именно эти правила когда-то установила Конституция, именно этим правилам мы и будем следовать дальше – и мы, и, по всей вероятности, те, кто будет работать после нас. Конституция реально должна прорасти и в принимаемом законодательстве, и в правоприменительной практике, во всех решениях государственной власти и в инициативах гражданского общества. Только в таком случае ее потенциал может быть реализован в полной мере. И только так можно достичь провозглашенных Конституцией стратегических целей нашего развития.

Председатель Конституционного суда РФ Валерий Зорькин, выступая на конференции в Кремле, подчеркнул: «Нужно, чтобы государственность и Конституция как ее правовое средоточие воспринимались всем народом как бесценное завоевание. Именно бесценное и именно завоевание. Бесценное – потому что потерявший государственность народ ввергается в пучину разнообразных бедствий, как мате-

риальных, так и культурных, духовных, нравственных. И в конечном итоге перестает существовать». (...)

(Конституция в современном прочтении // Российская газета (http://www.rg.ru/2009/01/21/konstitucia-popravki.html). – 2009. – 21.01).

Разработка закона о Конституционном собрании РФ началась 20 марта.

Конституционное собрание является единственным органом, который может вносить базовые изменения в Конституцию. Распоряжение подготовить закон о конституционном собрании Дмитрий Медведев дал 5 марта, на следующий день после выборов.

ИА REX: Чем вызвана такая срочная необходимость в изменении Конституции РФ? Что планируют менять?

Ефим Андурский, *правозащитник*:

Я бы не согласился с экспертами, полагающими, что распоряжение Дмитрия Медведева – подготовить закон о Конституционном собрании – преследует некие скрытые от общественности цели. Например, кардинальное изменение Основного закона государства. За этим распоряжением нет никакой интриги. Просто надо знать, что вносить поправки в первую и вторую главы Конституции, устанавливающие основы правовой и политической системы России, без Конституционного собрания невозможно. А отсутствие федерального закона о таком собрании исключает возможность изменения таких основ в принципе.

Фёдор Толстой, *переводчик и IT-предприниматель (Бостон, США)*:

Полагаю, одной из задач будет изъять право на референдум (или ограничить его до полной неприменимости). (...)

Юрий Юрьев, *политконструктор*:

Медведев давно собирался создавать конституционное собрание, но тормозил. Ныне он – ускорился. Возможно, события на уровне верховного главнокомандующего делают неотложной саму возможность поправок к Конституции. К примеру – Обама несколько дней назад получил право распоряжаться любыми недрами, землями и имуществом на случай войны, и более того, получил полномочия определять их цены. Вероятно, Медведев спешит вооружить свою должность не хуже. И в этом нет ничего антинародного, пока Россию окружают чуждые войска и военные базы. Эти меры – логичны.

Андрей Куприков, *политолог*:

Нервы, это нервы. Конституция столько раз изменялась, что дальнейшие с ней манипуляции просто сделают её бумагой с текстом. Всё острее и острее стоит вопрос легализации и легитимизации власти и

собственности, власть пытается закрепить это конституционно. Это ничего не даст, сначала надо провести оценку, а уже итоги фиксировать, иначе даже решения КС не будут восприняты обществом.

(Андурский Е., Куприков А. Чем вызвана необходимость в изменении Конституции РФ: мнения // ИА REX (<http://www.iarex.ru/interviews/24457.html>). – 2012. – 21.03).

(...) Редакция подготовлена на основе изменений, внесенных Законами РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, N 7-ФКЗ.

Часть 1 статьи 81 – изложена в новой редакции.

Старая редакция:

Президент Российской Федерации избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого права при тайном голосовании.

Новая редакция:

Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Часть 1 статьи 96 – изложена в новой редакции.

Старая редакция:

Государственная Дума избирается сроком на четыре года.

Новая редакция:

Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

Пункт «а» части 1 статьи 114 – изложен в новой редакции.

Старая редакция:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

Новая редакция:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. (...)

(Обзор изменений «Конституции Российской Федерации» // Консультант Плюс (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=83686>).

Білорусія

В Республике Беларусь действует Конституция 1994 года с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года. Она была принята 15 марта 1994 года на 13-й сессии Верховного Совета Республики Беларусь 12-го созыва и является первой в истории суверенной республики и пятой по счету Конституцией Беларуси, принятой после Октябрьской революции 1917 года.

Первая Конституция Социалистической Советской Республики Беларусь была принята I Всебелорусским съездом Советов 3 февраля 1919 года. Она провозгласила Беларусь республикой Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, отменила частную собственность на землю и другие средства производства, закрепила равные права и обязанности граждан республики, провозгласила демократические свободы.

Вторая Конституция Белорусской ССР была принята VIII Всебелорусским съездом Советов 11 апреля 1927 года. В ней закреплялся факт вхождения БССР в состав СССР с правом свободного выхода.

Третьей по счету была Конституция Белорусской ССР, принятая Чрезвычайным XII Всебелорусским съездом Советов 19 февраля 1937 года. В ней констатировалось добровольное объединение БССР в единое на равных правах с другими союзными республиками государство. После Великой Отечественной войны в Конституции были закреплены права республики вступать в непосредственные отношения с зарубежными странами, заключать с ними соглашения, обмениваться дипломатическими и консульскими представителями.

Последней Конституцией советской Беларуси стала Конституция БССР, принятая на внеочередной 9-й сессии Верховного совета БССР 9-го созыва 14 апреля 1978 года и основанная на Конституции СССР 1977 года.

Действующая Конституция 1994 года является главным, основным законом государства. На ее основе формируется вся система текущего законодательства, в ней определяется компетенция государственных органов. Конституция воздействует на развитие правовой системы, определяет правотворческую компетенцию государственных органов, в ней определяются как объекты, так и границы правового регулирования. В Конституции закрепляются виды нормативных актов и их соподчиненность.

Верховенство по отношению ко всем иным правовым актам – важнейшее юридическое свойство Конституции. Соответствующие правила (о верховенстве Конституции) закрепляются в самом Основном Законе. Приоритет Конституции по отношению к иным актам также

подкрепляется спецификой ее принятия, изменения или отмены.

Действие Конституции Республики Беларусь и порядок ее изменения определены в разделе VIII Основного Закона. В статье 138 говорится, что вопрос об изменении и дополнении Конституции рассматривается палатами парламента по инициативе Президента или не менее 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом. В статье 140 закреплено положение о том, что изменения и дополнения Конституции могут быть проведены через референдум. Решение об изменении и дополнении Конституции путем референдума считается принятым, если за него проголосовало большинство граждан, внесенных в списки для голосования. Разделы I «Основы конституционного строя», II «Личность, общество, государство», IV «Президент, Парламент, Правительство, суд» и VIII «Действие Конституции Республики Беларусь и порядок ее изменения» могут быть изменены только путем референдума.

Первые изменения и дополнения в Конституцию Республики Беларусь были внесены в результате проведенного 24 ноября 1996 года республиканского референдума, на который были вынесены два проекта обновленного Основного Закона. За проект, предложенный Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, проголосовали 5175664 человека, или 70,5 % от общего числа избирателей. За проект Верховного Совета – 582437 человек, или 7,9 % от общего числа избирателей. На основании результатов референдума Конституция была принята в новой редакции. Наряду с ранее предусмотренными нормами о разнообразии форм собственности, политическом плюрализме, приоритете общепризнанных принципов международного права, судебной защите гражданами своих прав и свобод появилось положение о верховенстве права, перераспределены полномочия между Президентом, Парламентом и Правительством, расширены некоторые права и свободы. Внесение изменений в Основной Закон позволило обеспечить эффективную деятельность исполнительной, законодательной и судебной властей, а также главы государства в интересах белорусского народа. Проведение референдума 1996 года явилось единственным легитимным способом устранить те конституционные положения, которые находились в противоречии с правовыми нормами, общественными потребностями и задачами создания экономически стабильного, социально ориентированного, правового государства.

Следующий референдум, на который были вынесены вопросы изменения и дополнения Конституции Республики Беларусь, состоялся 17 октября 2004 года. Его итогом явилось изъятие из части первой статьи 81 Конституции нормы о занятии одним и тем же лицом должности Президента Рес-

публики Беларусь не более двух сроков. Согласно данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, в этом голосовании приняли участие 89,3 % избирателей. За новую редакцию части первой статьи 81 Конституции высказались 74,3 % граждан от общего числа внесенных в списки для голосования.

Отличительными чертами действующей Конституции Республики Беларусь являются политический плюрализм; закрепление в качестве экономической основы многообразия форм собственности; установление равенства государства и гражданина, наличие у них взаимных обязательств; закрепление в качестве вектора для развития текущего законодательства приоритета общепризнанных принципов международного права; верховенство права; разделение и взаимодействие властей; прямой характер действия норм Конституции. (...)

Конституция воплотила в себе преемственность и опыт многовекового исторического пути Беларуси, ознаменовала новый этап в политическом и социально-экономическом развитии страны. Она основывается на неотъемлемом суверенном праве белорусского народа иметь свою государственность и быть полноправным субъектом мирового сообщества. В Конституции Республики Беларусь нашел отражение опыт конституционного строительства таких государств, как Австрия, Бельгия, Дания, Италия, США, Франция, ФРГ, Швеция и других стран с учетом особенностей условий развития нашего общества и его исторических традиций. Белорусская Конституция гарантирует каждому гражданину свободы и права, необходимые для созидательного труда, достойной жизни и гармоничного всестороннего развития личности.

(Ко Дню Конституции Республики Беларусь // БЕЛТА (http://www.belta.by/ru/articles/dossier/Ko-Dnju-Konstitutsii-Respubliki-Belarus_i_404.html). – 2012. – 22.11).

Казахстан

Парламент Казахстана в четверг единогласно принял поправки в Конституцию, предусматривающие проведение референдума по продлению полномочий действующего президента Казахстана Нурсултана Назарбаева без выборов до 2020 года. «За это решение проголосовали 44 из 44 сенаторов, 106 из 106 мажилисмента (депутаты нижней палаты парламента)», – огласил решение парламента в пятницу на совместном заседании палат спикер мажилиса Урал Мухамеджанов. (...)

Действующий президент Казахстана 70-летний Нурсултан Назарбаев

находится у власти более 20 лет. В 2012 году должны были пройти очередные выборы президента Казахстана, на которых Назарбаев планировал выдвинуть свою кандидатуру. В Казахстане уже есть опыт проведения всенародного референдума по продлению полномочий действующего президента: в 1995 году референдум продлил полномочия Назарбаева до конца 1999 года.

(Парламент РК принял поправки в Конституцию, предусматривающие проведение референдума // Новости–Казахстан (<http://www.newskaz.ru/politics/20110114/1048291.html>). – 2011. – 14.01).

Очередные выборы Президента Казахстана, в соответствии с Конституцией должны были состояться в декабре 2012 г. Однако, в связи с принятием в феврале 2011 г. поправок в Конституцию РК и ряд конституционных законов, выборы были назначены досрочно на 3 апреля 2011 г. Назначению внеочередных президентских выборов предшествовал ряд событий.

23 декабря 2010 года группа граждан Восточно-Казахстанской области выступила с инициативой проведения республиканского референдума о продлении полномочий Президента Нурсултана Назарбаева до 2020 года.

В рекордно сжатые сроки было собрано более 5 миллионов подписей в поддержку проведения референдума.

Данная инициатива впоследствии послужила политическим основанием для назначения внеочередных президентских выборов в Казахстане.

С правовой точки зрения, возможность группы граждан инициировать проведение референдума непосредственно по вопросу продления полномочий действующего Президента, была спорной. Конституция Республики Казахстан не предусматривала оснований и механизмов для продления полномочий Президента. В связи с этим, группа депутатов Парламента инициировала принятие поправок в Конституцию с целью формального закрепления возможности проведения референдума по данному вопросу. 29 декабря 2010 г. Мажилис Парламента единогласно проголосовал за проект постановления об обращении к Президенту, о внесении изменений в Конституцию РК и назначении референдума по продлению его президентских полномочий до декабря 2020 г. 6 января 2011 г. Сенат Парламента на пленарном заседании поддержал обращение депутатов к главе государства. 7 января Президент отклонил эти предложения.

Несмотря на отрицательное решение Президента, 14 января 2011 г. Парламент единогласно принял поправки о референдуме в Конституцию Республики Казахстан. Данная законодательная инициатива была крайне негативно воспринята международным сообществом и гражданским обществом Казахстана.

В результате Президент передал принятые Парламентом поправки в Конституционный Совет с целью определения их соответствия действующей Конституции Республики Казахстан.

Представители гражданского общества направили в Конституционный Совет правовой анализ о соответствии предлагаемых поправок Конституции РК. Главный вывод, сделанный в этом анализе, сводился к следующему: «В силу того, что предлагаемые поправки в п. 5 ст. 42 Конституции, по своей юридической природе и последствиям влекут лишение пассивных и активных избирательных прав всех граждан Республики Казахстан, такие поправки противоречат ст. 12 Конституции Республики Казахстан в части невозможности отчуждения прав человека, а также требованиям Конституционного закона Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 «О республиканском референдуме», в части невозможности вынесения на референдум вопросов, которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина».

Итогом рассмотрения вопроса в Конституционном Совете стало Постановление от 31 января 2011 г., в котором поправки в Конституцию РК, представляющие возможность продления полномочий Президента на республиканском референдуме, были признаны неконституционными.

В постановлении Конституционного Совета указана только одна причина неконституционности положений о референдуме: «Оценивая данную норму Закона, Конституционный Совет констатирует, что из пункта 1 Закона не ясно, на какой срок могут быть продлены президентские полномочия Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Не определено, будет ли такое продление носить разовый или неоднократный характер, либо предполагается полный отказ от выборов Главы государства». Между тем, такая неоднозначная позиция Конституционного Совета сохраняет возможность в будущем вернуться к обсуждению вопроса о продлении полномочий Первого Президента.

После решения Конституционного Совета Н. Назарбаев объявил, что не может игнорировать волю пяти миллионов граждан и Парламента Казахстана, и в связи с этим заявил о необходимости провести досрочные президентские выборы.

Так как Конституция Республики Казахстан не предусматривала возможности назначения досрочных выборов, в кратчайшие сроки Парламентом Казахстана были приняты изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан и ряд конституционных законов.

Так, ст. 41 Конституции РК была дополнена пунктом 3-1 следующе-

го содержания: «3-1. Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом». Таким образом, была создана формальная нормативно-правовая база для проведения досрочных президентских выборов в Республике Казахстан. Важно отметить, что новые поправки в Конституцию не содержат перечня законных оснований необходимых для объявления президентом досрочных выборов.

Вопрос о целесообразности решает сам действующий Президент. Напомним, что ранее ст. 48 Конституции РК предусматривала возможность проведения досрочных выборов только в случае освобождения Президента от должности «при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни». Однако в 1998 году в эту статью были внесены изменения, которые исключили возможность проведения досрочных выборов.

Международные стандарты прямо не оговаривают конкретные условия, при которых должны или могут проводиться досрочные выборы. В то же время предлагаются два критерия, на которые следует ориентироваться в таких ситуациях. Во-первых, это необходимость максимально соблюдать разумную периодичность выборов, определенную в законе. Так, п. 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года устанавливает: «Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом». Во-вторых, изменения в законе, определяющем такую периодичность, должны быть мотивированы особыми обстоятельствами. Согласно лучшей практике проведения демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ: «... изменения и дополнения законодательства не допускаются в период, непосредственно предшествующий проведению выборов, особенно если способность избирателей, политических партий или кандидатов исполнить свою роль может оказаться нарушенной».

Принципы Европейской комиссии за демократию через право также устанавливают, что: «Фундаментальные элементы закона о выборах... не должны подлежать изменениям и дополнениям менее чем за один год до проведения выборов». Исключениями могут быть особые случаи «...когда в законодательстве или методе его применения обнаруживаются недостатки, и возникает эффективное политическое и общественное согласие по поводу необходимости их устранения ...».

В Казахстане факт сбора пяти миллионов подписей в поддержку продления полномочий действующего Президента, использовался политическим основанием для проведения досрочных выборов. Оче-

видно, что данная ситуация не должна рассматриваться, как один из «особых случаев» недостатков законодательства, влекущий за собой острую необходимость изменения норм, регулирующих процесс выборов Президента, которые допускаются международными стандартами. Более того, проведение досрочных выборов сокращает срок пребывания в должности действующего Президента практически на два года, что умоляет значение конституционной нормы о сроке президентства.

Последовавшее внесение изменений в Конституцию Республики Казахстан и выборное законодательство, позволяющих Президенту назначать внеочередные выборы, явно не соответствует принципам демократического государства и рекомендациям ОБСЕ. Во-первых, изменения в основной закон страны – Конституцию Республики Казахстан, прошли без серьезной публичной дискуссии. Во-вторых, условия при которых могут быть назначены досрочные выборы должны быть прямо прописаны в выборном законодательстве. Новое положение в Конституции РК, когда досрочные выборы могут быть назначены действующим Президентом в любое время на основе только его инициативы, противоречит принципу определенности правовой нормы и создает потенциальную и постоянную угрозу в отношении соблюдения принципа проведения выборов на регулярной основе. В-третьих, назначение внеочередных выборов в сжатые сроки существенно лишило потенциальных кандидатов возможности полноценно подготовиться к участию в выборах.

(Правовой анализ проведения внеочередных выборов Президента РК // Центр исследования правовой политики. Бюллетень № 1 (<http://www.lprc.kz/ru/images/BulletinLPRc.pdf>). – 2011. – 25.03).

Конституцию Республики Казахстан, принятую на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» внесены следующие поправки. Из Основного закона был исключен конституционный запрет о слиянии общественных и государственных институтов, а также на государственное финансирование общественных объединений. Согласно поправкам в Конституцию смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании. Санкционирование ареста и содержание под стражей допускается лишь с санкции суда. Большие изменения пре-

терпел раздел Конституции, посвященный Президенту Республики. В частности, исключена норма о приостановлении Президентом Республики деятельности в политической партии на период осуществления своих полномочий. Срок президентских полномочий сокращен с семи до пяти лет, при этом Главой государства может быть избран гражданин Казахстана, проживающий в стране последние пятнадцать лет. Принята поправка, предложенная депутатами о не распространении на Первого Президента Республики Казахстан ограничения об избрании более двух раз подряд. Новеллой Конституции является назначение на должность Премьер-министра Республики после консультаций с фракциями политических партий и с согласия Мажилиса. Закрепляется конституционный статус Ассамблеи народа Казахстана, которая образуется Президентом. В соответствии с поправками, Президент наделяется правом законодательной инициативы и может вносить на рассмотрение Парламента проекты законов. Кроме того, Президент Республики после консультаций с Премьер-министром и председателями Палат Парламента вправе распустить Парламент или Мажилис Парламента, однако они не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего отпуска. Дополнено положение о назначении Главой государства на должность акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Теперь они могут назначаться только с согласия соответствующего маслихата. Не менее важные изменения имеются и в разделе о Парламенте Республики Казахстан. Увеличено количество депутатов в каждой из палат Парламента. В частности, количество депутатов Сената, назначаемых Президентом, увеличено с семи до пятнадцати депутатов. При этом часть из них будет назначаться после соответствующих консультаций с Ассамблеей народов Казахстана. Мажилис Парламента будет формироваться по новой схеме, в основе которой лежит пропорциональная система с элементами принципа представительства. В частности, девяносто восемь из ста семи депутатов Мажилиса будут избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, девять депутатов, представляющие различные этнические группы населения Казахстана избираются Ассамблеей народа Казахстана. Конституционно закреплен такой дополнительный критерий для депутатов Парламента, как постоянное проживание на территории Республики Казахстан последние десять лет. В то же время исключена норма об отсутствии у депутата Парламента какого-либо императивного манда-

та. Новеллой является установление права Парламента выразить вотум недоверия Правительству в случае неутверждения Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета. Согласно внесенным изменениям, конституционные законы будут приниматься Парламентом в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате. Законопроекты, внесенные Главой государства в порядке законодательной инициативы, не требуют положительного заключения Правительства относительно сокращения государственных доходов или увеличения государственных расходов. К исключительному ведению Сената теперь будут относиться вопросы дачи согласия на назначение Председателя Национального Банка, а также выполнение функций Парламента по принятию законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий. В то же время из компетенции Сената исключены вопросы избрания на должности и освобождение от должностей председателей коллегий Верховного Суда Республики Казахстан и о досрочном прекращении полномочий местных представительных органов. К вопросам исключения ведения Мажилиса относятся дача согласия на назначение Премьер-министра Республики Казахстан, выражение вотума недоверия Правительству. Изменены схемы формирования Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии. Каждая из палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты назначает на должности двух членов Конституционного Совета, двух членов Центральной избирательной комиссии. Упрощена процедура выражения Парламентом недоверия отдельно взятому министру, при этом для выражения недоверия также достаточно будет простого большинства голосов депутатов соответствующей Палаты. Упразднена Квалификационная коллегия юстиции с передачей ее функций по отбору кандидатов на должности судей в ведение Высшего Судебного Совета. Теперь председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета. В Конституции закрепляется, что основой местного самоуправления становятся маслихаты, которым в соответствии с законом может быть делегировано осуществление государственных функций. Срок полномочий маслихатов, в целях обеспечения стабильности власти на местах, увеличен с четырех до пяти лет. Упрощена процедура выражения маслихатом недоверия акиму. Для этого потребуется простое большинство депутатов, которые принимают решение о вотуме недоверия акиму и постановке вопроса

об его освобождении соответственно перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом.

(Парламент Республики Казахстан (<http://www.parlam.kz/ru/answers/64>)).

Конституция Казахстана, принятая 30 августа 1995 года, заложила политико-правовые основы государственного суверенитета, базирующегося на признании высшими ценностями Человека, его жизни, прав и свобод. В Основном законе закреплены ключевые принципы организации общества и государства, позволяющие осуществлять стратегические цели и задачи модернизации материальной и духовной жизни казахстанского общества.

Государственная власть в Республике Казахстан осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Системообразующую роль в управлении государством играет институт президентства – Глава государства выступает надежным гарантом Конституции. В памятной Декларации 20-летия Независимости РК справедливо отмечается: «Казахстан создал собственную модель политического устройства, учитывающую национальные интересы и мировые тенденции политического развития».

Вопрос о том, насколько «непогрешим» наш Основной закон, поднимался неоднократно. Известные праведы высказывают различные мнения по этому поводу. Однако, как отмечал Нурсултан Назарбаев, Конституция Казахстана «далеко не исчерпала свои возможности, она является документом, по которому можно принимать законы, совершенствовать законодательство и развивать общество по пути свободного демократического государства с либеральной рыночной экономикой».

– В действующую Конституцию РК трижды вносились изменения и дополнения – в 1998, 2007 и 2011 годах. Так, 7 октября 1998 года ряд внесенных поправок закрепил избирательную систему с парламентским представительством политических партий. Пункт 3 статьи 50 Основного закона, касающийся состава Мажилиса Парламента, был дополнен положением о том, что «десять депутатов избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа».

Существенные изменения внесены в Конституцию 21 мая 2007 года. В большинстве своем они касаются статуса Парламента, расширяют полномочия законодательного органа в целом и каждой из его палат – Сената и Мажилиса. Кроме того, Ассамблея народа Казахстана

обрела конституционный статус и стала конституционным органом, имеющим квотированное представительство в Мажилисе.

По оценкам правоведов, Казахстан, по сути, перешел к президентско-парламентской форме государственного устройства, существенно изменив выборную систему в высшем представительном органе.

Второго февраля 2011 года изменения были внесены лишь в одну 41-ю статью Основного закона. (...)

Практика внесения изменений в Основной закон применяется во многих государствах мира. Так, в США за период существования Конституции (1787 г.) принято 27 поправок, в том числе десять, составляющих Билль о правах. За время действия Основного закона ФРГ (1949 г.) принято около четырех десятков законов, изменяющих и дополняющих его. Наиболее существенные изменения связаны с поправками, внесенными в 1968 году, – о возможности введения особого режима – и в 1993 году – в связи с преобразованием Европейского экономического сообщества в Европейский союз. Новая редакция ст. 23 (1993 г.) предусматривает участие Германии в издании нормативных актов ЕС.

В Конституцию Французской Республики (1958 г.) неоднократно вносились поправки, направленные на изменение порядка избрания президента республики путем всеобщих выборов, расширение права запроса Конституционного совета, включение в Конституцию норм Договора о Европейском союзе.

Конституция Турецкой Республики (1982 г.) претерпевала изменения три раза, а в 2010-м в этой стране прошел Конституционный референдум, по итогам которого в Основной закон был внесен ряд существенных дополнений.

В Конституции Российской Федерации (1993 г.) менялась только статья 65 в связи с изменениями наименований нескольких субъектов РФ. А в конце 2008 года были приняты изменения, касающиеся увеличения сроков полномочий президента РФ, а также усиления контрольных полномочий Государственной Думы в отношении правительства.

В Конституцию КНР (1982 г.) в 1999 году были внесены поправки, после чего она стала еще больше соответствовать реалиям страны и потребностям ее развития. В 2004-м были введены положения «о стимулировании гармоничного развития строительства материальной, политической и духовной культуры; создании и усовершенствовании режима соцобеспечения; защите частного имущества; уважении и гарантии прав человека».

Сравнивая изменения и дополнения Основного закона РК с опытом конституционной эволюции в указанных странах, можно сделать вывод: вносимые фундаментальные изменения и дополнения в Конс-

титущию определялись необходимостью обеспечения общественного согласия и политической стабильности в этих государствах.

Но есть и другой пример. В Кыргызстане первая Конституция (1993 г.) была четырежды пересмотрена в пользу усиления полномочий президента – в 1994, 1996, 1998 и 2003 годах. В конце 2006 года оппозиционной группой депутатов были дважды подготовлены и приняты изменения в Основной закон, однако 14 сентября 2007 года Конституционный суд КР отменил их действие, реанимировав редакцию 2003 года. Затем, 21 октября 2007 года, была принята новая редакция Основного закона. А в апреле 2010-го в стране вновь произошла неконституционная смена власти, по итогам которой была принята новая Конституция, провозгласившая в Кыргызстане парламентскую форму правления. Нестабильность Основного закона КР отрицательно сказывалась на развитии общества и государства. Об этом хорошо известно...

Основной закон не должен содержать в себе противоречивую правовую базу для государственной власти. В истории современного Казахстана одним из таких правовых противоречий была Конституция 1993 года, которую называют Конституцией переходного периода. Как отмечал академик С. Сартаев: «...В ней был один серьезный недостаток: мы не совсем четко определили деление единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную». Аналогичного мнения придерживался и академик С. Зиманов: «Верховный Совет был наделен широкими полномочиями, что сводило почти на нет принцип разделения государственной власти».

Конституция 1993 года просуществовала около 20 месяцев, до тех пор, пока благодаря своевременному политическому решению не была подготовлена и принята на референдуме Конституция 1995 года.

Одним из важных основополагающих принципов действующей Конституции РК является поддержание политической стабильности в стране, которая, как и общественное согласие, достигается в результате непрерывной положительной работы государства, общества и их институтов. А политическая стабильность устанавливается тогда, когда в обществе достигается единство политических, правовых идеалов и социокультурных ценностей, сформулированных таким образом, чтобы они объединяли всех членов общества и создавали прочную основу для политической стабильности.

Конституция Казахстана характеризуется стабильностью юридических свойств, к которым относятся: легитимность, верховенство, стабильность, прямое действие, программность.

При этом под легитимностью понимается согласие народа с влас-

тью, добровольное признание за ней права принимать обязательные решения. Легитимность Конституции состоит в том, что она принимается народом через референдум, то есть самым демократическим путем, каким и была принята 30 августа 1995 года действующая Конституция РК.

Верховенство – одно из юридических свойств Конституции, существенный признак, который отличает ее от других нормативных актов. Конституция обладает высшей юридической силой. Это означает, что нормы Основного закона являются источником других отраслей права; все нормативные акты должны соответствовать Конституции; государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и объединения обязаны соблюдать Конституцию. То есть Конституция выступает как бы доминантой всего общественного развития.

Согласно пункту 2 статьи 4, Конституция имеет прямое действие на всей территории республики. (...)

Конституция – это стержень правового государства. Она устанавливает ряд гарантий стабильной жизни народа. Как отмечал Глава государства: «Наша Конституция является фундаментом успешного пути Казахстана». И это подтверждается стабильностью развития страны во многих сферах деятельности.

(Турецкий Н. Потенциал успешного развития // Казахстанская правда (<http://www.kazpravda.kz/print/1344983845>). – 2012. – 15.08).

(...) Открывая международную конференцию, Нурсултан Назарбаев отметил символичность её проведения под вершиной Пирамиды Дворца Мира и Согласия, ведь Основной закон нашей республики как раз таки является фундаментом пирамиды государственного устройства. 17 лет назад казахстанцы проявили мудрость, сплоченность и единство, проголосовав на референдуме за принятие новой Конституции.

Нурсултан Назарбаев, Президент Республики Казахстан:

- Мы проработали более 20 конституций мира, прежде чем приступить к созданию своей. Необходимо было принять во внимание тенденции мирового развития, лучшие статьи конституций мира. Учесть наши традиции, историю. И этот синтез был осуществлен нашими и зарубежными специалистами. Сегодня в зале присутствуют те, кто вместе со мной писал эту Конституцию. В результате обсуждений с экспертами родилась идея и проект Конституции Казахстана, который был поддержан всем народом. Сегодня мы можем гордо заявить, что Конституция 1995 года стала главным фактором казахстанского успеха.

Александру Тенасе, представитель Конституционного Суда Молдовы:

- Я первый раз нахожусь практически в вашей стране. И впечатлен теми результатами, прогрессами которых вы достигли. Это впечатляет. Не только нас, но даже наших коллег из западной Европы. Естественно развитие страны возможно только при стабильном нормальном демократическом процессе и я думаю, что с этой точки зрения Казахстан является примером для всех стран региона.

Арне Флифлет, *парламентский омбудсмен Норвегии*:

- За годы независимости Казахстан очень сильно вырос, и особенно это видно по вашей столице. Казахстан – государство, стремящееся к успеху, и все это благодаря вашей независимости, вашей Конституции и мудрой политике вашего главы государства.

Основной принцип нашей Конституции – равенство всех граждан, вне зависимости от их этнической, религиозной и иной принадлежности, а центральное положение Основного закона говорит о том, что экономический рост в республике направлен на благо народа и общества. Выборность, подотчетность народу всех институтов власти, реализация прав и свобод человека – вот сегодня базовые принципы государственного устройства, появившиеся на основе Конституции.

Нурсултан Назарбаев, *Президент Республики Казахстан*:

- Мы понимаем иногда наших западных друзей, советников, которые нам советуют и критикуют за недостаточность тех или иных этапов решений нашей Конституции, то есть права человека, свободы и так далее. Я думаю, что говоря об этом, наши критики и наши благожелатели доброжелатели должны иметь в уме, что же сумел достичь Казахстан за 20 лет? Мы прошли путь столетний. Мы никогда не мечтали быть таким государством, известным во всем мире, уважаемым. То есть, если учесть, то, что сделано, я думаю снисхождение к Казахстану будет. Истинная демократия западного плана, которую достигали сотни лет это является нашим конечным путем, а не началом.

Выступая на конференции, Нурсултан Назарбаев напомнил её участникам о своей недавней инициативе по созданию мирового проекта G-GLOBAL, как очередного призыва к мировому сообществу работать вместе для решения общих проблем.

Нурсултан Назарбаев, *Президент Республики Казахстан*:

- Сегодня над кризисом и новым мироустройством работают G-8, как нам известно, потом оно расширилось до G-20, однако проблемы остаются, решение не найдено. Нет программы выхода из кризиса, нет программы мироустройства, нет программы новой финансово-мировой архитектуры. Поэтому, нельзя делить государства на большие и малые, великие и

не великие, все могут участвовать, с тем, чтобы создать единую программу нормальной жизни на планете и эти предложения будут сконцентрированы в рамках G-GLOBAL в интернет формате. Не менее важным сегодня является Общество всеобщего труда. Это наглядный рецепт преодоления кризиса, альтернатива иждивенчества и «быстрых денег».

Нурсултан Назарбаев, Президент Республики Казахстан:

- Иногда у нас понимают, что государство – это дойная корова, от которой можно все требовать. Никто не задумывается над тем, что кто-то работает, чтобы мы могли отдавать другим. Я уверен, что в Обществе Всеобщего Труда трудолюбивый человек в полной мере осознает себя хозяином своей судьбы и жизни. Мы не можем каждому человеку сказать, как ему жить, он лучше это знает, но создавать эти условия государство должно.

Глава государства отметил, что в XXI веке необходимо новое прочтение Конституции. Задача правоведов – раскрывать новаторский дух Основного закона, превращать его энергию в новые законы и нормы. Важнейшей целью сегодня является и развитие «электронного правительства», а также воспитание правовой культуры населения.

Нурсултан Назарбаев, Президент Республики Казахстан:

- Конституция не застывший предмет. Она живая, развивается, могут вноситься туда различные добавления, тем более мир очень сильно и быстро меняется. Через изменения в экономике, мы идем к изменениям в социальной и политической структуре. Все совершенно по-другому будет меняться, именно в 21 веке, и Казахстан вместе со всем миром должен меняться, поэтому все эти вопросы должны охватывать наши законы на это мы будем работать.

Питер Пакзолай, председатель Конституционного Суда Венгрии:

- Я считаю, что тема сегодняшнего собрания очень актуальна, поскольку многие страны мира как раз переживают либо кризисы, либо какие-то социальные структурные изменения в обществе. Поэтому, каждая Конституция должна отражать такие изменения. И мы благодарны за этот форум казахстанской стороне, за саму возможность поговорить на эту тему.

Йорг Пуделька, директор программы по содействию правовой государственности в странах ЦА (ФРГ):

- Вклад Президента Назарбаева очень виден, потому что по его инициативе была принята эта современная Конституция, которая полностью отвечает всем международным стандартам и относительно некоторых моментов она даже современной, чем Конституции в Европе, например.

На конференции, главной темой которой стала «Конституция, как основа социальной модернизации общества и государства» выступили

сегодня такие авторитетные эксперты в области права, как Президент Венецианской комиссии Совета Европы Джанни Букиккио, Председатель Конституционного суда Армении Гагик Арутюнян, Председатель Верховного Суда Российской Федерации Вячеслав Лебедев. Все они отметили особую роль Президента Казахстана в построении современного независимого государства и разработке его Основного закона.

Игорь Рогов, председатель Конституционного Совета РК:

- В мире вряд ли найдется много действующих глав государств, которые бы не просто возглавляли соответствующие комиссии по разработке Конституции, а лично, я подчеркиваю, лично, изучив зарубежный опыт конституционного строительства, профессионально работали над текстом Конституции своих стран, а после их применения, неуклонно реализовывали в жизнь нормы основного закона. Сегодня праздник всего народа Казахстана и его лидера! (...)

(Нурсултан Назарбаев открыл конференцию «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» // Khabar Agency (http://caspionet.kz/rus/general/Nursultan_Nazarbaev_otkril_konferenciju_Konstitucija_osnova_socialnoj_modernizacii_obshtestva_i_gosudarstva_1346298543.html). – 2012. – 30.08).

Выступление Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева на Международной научно-практической конференции, посвященной Дню Конституции Республики Казахстан:

Конституция Республики Казахстан – основа социальной модернизации общества и государства. (...)

Мы в Казахстане высоко ценим внимание, которое оказывает нашему опыту конституционного развития мировая юридическая наука. (...)

Конституция – это фундамент всей пирамиды государственного устройства. Мир и Согласие – это те ценности, ради утверждения которых в XVIII веке впервые была внедрена эта политико-правовая инновация.

(...) В Конституции всецело учтены ментальность и правовые традиции нашего народа. Стержнем конституционного порядка является положение о равенстве всех граждан, живущих на казахской земле, вне зависимости от их этнической, религиозной и иной принадлежности, социального происхождения.

Уникальным является конституционный статус Ассамблеи народа Казахстана – главного механизма межэтнического согласия.

Ассамблея избирает своих представителей в Мажилис Парламента, обеспечивая в нём интересы всех 140 этносов нашей страны. Такого

нет ни в одной другой стране мира.

Во-вторых, в нашей Конституции эффективно решены вопросы о базовых принципах развития экономики. Центральным является положение о том, что экономический рост направлен на благо народа и всего общества.

Наша экономика за последние полтора десятилетия растет в среднем на 7 процентов ежегодно. По сравнению с начальным периодом Независимости, ВВП страны увеличился более чем в 16 раз. Сегодня ВВП на душу населения приближается к отметке 12 тысяч долларов. Напомню, что в 1993 году он был всего 700 долларов.

За годы Независимости в нашу экономику привлечено более 150-ти миллиардов долларов иностранных инвестиций.

Благодаря государственной поддержке число субъектов малого и среднего бизнеса увеличилось в Казахстане в 35 раз. (...)

Это наглядный пример того, как на основе Конституции реализуется социальная модернизация – растет массовый средний класс.

В-третьих, конституционное положение о социальном характере нашего государства оказалось той базой, которая успешно помогает нашей экономике пережить последствия самого мощного глобального кризиса. (...)

За последнее десятилетие многократно увеличено финансирование образования и науки, здравоохранения, сферы социального обеспечения. (...)

Уровень пенсионного обеспечения – один из самых высоких и надёжных в СНГ. В-четвертых, в нашей Конституции чётко обозначена приверженность Казахстана открытому внешнеполитическому курсу.

Мы развиваем экономическую интеграцию с Россией и Беларусью – нашими партнерами по Таможенному союзу и Единому экономическому пространству. Вчера в Астане прошла международная конференция, приуроченная к ежегодно отмечаемому по инициативе Казахстана Международному дню действий против ядерных испытаний. Её участники особо отмечали казахстанский вклад в глобальное антиядерное движение.

Мы считаем, что имеем моральное право возглавить это движение – для того, чтобы мир стал безъядерным и человечество не исчезло в коллапсе огня ядерной войны. Мы первыми закрыли самый крупный в мире полигон. Мы добровольно отказались от ядерного арсенала. И доказали миру, что ядерные бомбы не являются гарантом безопасности.

Укреплению безопасности региона способствует созданное по моей инициативе Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии. В этом году мы отмечаем 20-летие этого процесса.

Казахстан, благодаря своему авторитету, успешно возглавлял крупнейшие региональные организации – ОБСЕ и Организацию исламского сотруд-

ничества. Как ответственный участник мирового сообщества наций, Казахстан предлагает всему миру вместе работать над формированием нового мироустройства в формате и на основе пяти принципов G-GLOBAL. (...)

Главной целью социальной модернизации является формирование в Казахстане Общества Всеобщего Труда.

«Концепция потребительского общества», насаждаемая в мире последние полстолетия, оказалась иллюзией.

Для ряда стран она стала губительным фактором, погрузившим их в пропасть глубокого социального кризиса.

В этой среде нивелировалась ценность труда. А право на свободу труда кое-кто узко и корыстно стал воспринимать как «возможность» жить за счёт помощи государства.

Поэтому в идее Общества Всеобщего Труда я вижу альтернативу росту социального иждивенчества и иллюзии «делать быстрые деньги», не подкрепленные трудовым вкладом.

Наше государство идёт навстречу гражданам буквально во всём.

Мы реализуем Программу «Занятость – 2020».

Государство обеспечивает желающих работать на селе микрокредитами, а тех, кто переезжает в города – квалификацией и рабочими местами. (...)

Главный смысл модернизации заключен в планомерной реализации социального потенциала нашей Конституции. И в этом плане перед нами стоит ряд задач. Первое. В XXI веке необходимо новое прочтение нашей Конституции. Основной Закон – это не застывший правовой реликт.

Это живой механизм, в конструкциях которого общество должно черпать правовые и социальные инновации, адекватные новым условиям и качеству казахстанского социума. Этим путём шли все развитые страны. Это и наш путь успешного развития. Поэтому задача правоведов и, особенно, специалистов в области конституционного права – раскрывать новаторский дух Конституции. Важно превращать энергию Основного Закона в силу практических решений – новых законов и правовых норм, обеспечивающих прогресс нашей страны.

Второе. Я поставил задачу комплексной инвентаризации казахстанского социального законодательства, а также разработку новых законов. Это законопроекты о социальных рабочих местах, системе профессиональных квалификаций и др.

Третье. Мы сегодня акцентируем особое внимание на развитии механизмов «обратной связи» государственных органов с гражданами через использование возможностей информационного общества.

Сегодня в Казахстане около 8 миллионов пользователей Всемир-

ной сети, то есть практически половина всех казахстанцев. Поэтому важной задачей является развитие «электронного правительства», трёх-уровневой системы «электронного акимата».

Сейчас в Правительстве разрабатывается программа «Информационный Казахстан». Уже с 2013 года планируется перевод всех разрешительных процедур в электронный формат.

Четвертое. В XXI веке успешное общество – это общество юридически грамотных людей. Основа юридической грамотности, – прежде всего, знание Конституции. Поэтому важным вопросом социальной модернизации является воспитание правовой культуры населения. Начинать надо с детского сада и школы. Продолжать в колледжах и вузах, на каждом рабочем месте.

Это задача всех государственных органов и национальных компаний, работодателей всех форм собственности. (...)

(Конституция Республики Казахстан – основа социальной модернизации общества и государства – Глава государства // НК «Казинформ» (<http://www.inform.kz/rus/article/2490649>). – 2012. – 30.08).

(...) За все шестнадцать лет существования Конституции изменения и дополнения в нее вносились три раза: в 1998, 2007 и 2011 годах. В 1998 году изменения коснулись сроков и полномочий президента, депутатов сената и мажилиса, был снят предусмотренный ранее верхний возрастной предел для государственного служащего. Кроме того, поправками 1998 года было предусмотрено, что 10 депутатов мажилиса избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства. Более существенные поправки в Конституцию были приняты в 2007 году. Суть сводилась к следующему: переход к пропорциональной избирательной системе; укрепление статуса парламента за счёт введения нормы об утверждении премьер-министра парламентским большинством и процедуры консультаций президента с партийными фракциями при назначении главы правительства; Ассамблея народа Казахстана была наделена конституционным статусом и получила право делегировать своих представителей в мажилис и сенат парламента согласно установленной квоте. В феврале 2011 года в Конституцию были внесены изменения, коснувшиеся назначения и проведения внеочередных выборов президента страны.

Впрочем, вполне вероятно, что эти изменения – не последняя корректировка основного документа страны. Вот и Нурсултан Назарбаев, выступая на международной научно-практической конференции «Конституция

– основа социальной модернизации общества и государства» заявил, что не видит ничего экстраординарного в том, чтобы со временем в нее вносились изменения. Редакция Total.kz решила выяснить, чего бы еще такого полезного и интересного можно было бы привнести в нашу Конституцию?

Нурлан Еримбетов, директор Центра социального партнерства «Самрук Казына»:

- На мой взгляд, наша Конституция не требует никаких изменений, мы вообще не должны в нее вмешиваться. Я бы очень хотел, чтобы в Казахстане этот закон был священным, таким же, как в Америке. Понятно, что всегда при смене власти у правящей элиты возникает желание изменить конституцию, но я считаю, что если вдруг возникнет такая необходимость, ее должен решать народ на референдуме. Я считаю, что Конституция должна стать настольной книгой для каждого казахстанца. Мы должны точно знать, что мы обязаны и что нам положено. Например, если вы идете в КСК или налоговую, захватите с собой конституцию и требуйте свое, основываясь на том, что прописано в ней. Для нас главными должны стать не законы налоговой и КСК, а законы Конституции.

Айдос Сарым, политолог:

- Я считаю, что Конституция Казахстана требует проработки последних статей, которые закрепляют механизмы местного самоуправления. В 1995 году была начата конституционная реформа, было предложено много идей и были подготовлены хорошие законы, но они до сих пор не реализованы, поэтому логично было бы, если их завершат. Меня возмущает тот факт, что в последнее время Конституция превратилась в меню для исполнительной власти, а не в главенствующий закон. То есть чиновники исполняют только те законы, которые выгодны именно им. Я считаю, что над совершенствованием Конституции должны работать в парламенте, с учетом воли народа, тем более у нас есть депутаты, которых выбрал народ. Для этого нужны референдумы, например, в Прибалтике устраивают крупные референдумы, каждые 3-4 года, на мой взгляд, Казахстан тоже мог позаимствовать эту практику.

Айгуль Соловьева, депутат Мажилиса Парламента РК:

- Менять, я думаю, может, ничего и не надо. Может, просто некоторые позиции пересмотреть. Нам надо в первую очередь в полной мере реализовать то, что у нас имеется. Нормы конституции необходимо более точно прописать. Формулировки некоторых из них вызывают вопросы. Пояснения запрашивают даже премьер и президент нашей страны. Многие другие тоже обращаются в конституционный совет, чтоб прояснить те или иные вопросы. На две трети наша Конституция соответству-

ет демократическим принципам. Остальное все вытекает из этого – как реализовать нормы Конституции. Это значит – уточнить компетенции, полномочия, обдумать, как достигнуть тех или иных целей.

Мурат Абенев, депутат *Мажилиса Парламента РК*:

- Законы по самоуправлению у нас реализуются не в полной мере. Если мы затронем вопросы самоуправления, то это автоматически затронет маслихаты и акимов. На сегодня есть проблемы во взаимоотношениях между акимами различных уровней. Когда в регионы поступают большие средства на реализацию программ, сразу появляются проблемы, которые мы раньше не замечали. Мы наблюдаем излишнюю концентрацию власти на уровне акимов областей. Они берут на себя много полномочий, но в то же время не берут на себя ответственности. Это касается и выделения финансовых средств и назначения служащих. Надо просто довести до ума то, что было введено в Конституции по самоуправлению еще в 2007 году. Сейчас отмечается децентрализация власти от центра к регионам, которые получили много полномочий. Мы не создали механизма передачи средств из городов в районы и из районов на село. Это порождает массу проблем.

Василий Резван, *правозащитник, президент союза защиты предпринимателей и собственников*:

- В Конституции все расписано и заложено хорошо. Хотелось бы, чтобы она исполнялась. Дополнять бы стал, но здесь надо обосновывать. Дело в том, что про Конституцию пишут, что она имеет высшую юридическую силу, но когда мы на нее ссылаемся, ухмыляются в судах. Не понимают значение Конституции. Вот хотелось бы усилить другими актами исполнение Конституции. Чтобы не ухмылялись, а вставали по стойке смирно.

Тамара Калеева, *президент фонда защиты свободы слова «Адил соз»*:

- Я не знаю, что там можно изменить, но я бы хотела, чтобы она выполнялась, и чтобы подтверждалась всеми другими законами. То есть у нас в Конституции одно, в законах другое, а на практике третье. Конституция – отражение того, что есть. Если, допустим, говорить, что нам нужна парламентская республика, то, конечно, это должно быть как минимум в Конституции.

(Харитоненко С. Чего не хватает казахстанской Конституции // Гайдпарк (<http://maxpark.com/community/politic/content/1478499>). – 2012. – 31.08).

(...) Нурсултан Назарбаев подчеркнул, что на основе Конституции возведено здание нового современного государства.

- Мы творчески применили многогранный опыт развитых демократий мира. Выборность, подотчётность народу всех институтов власти, реализация прав и свобод человека – это базовые основы нашего государственного устройства, – сказал Президент Казахстана. Глава государства отметил, что в Конституции эффективно решены вопросы о базовых принципах развития экономики. Центральным является положение о том, что экономический рост направлен на благо народа и всего общества.

- Конституционное положение о социальном характере нашего государства оказалось той базой, которая успешно помогает нашей экономике пережить последствия самого мощного глобального кризиса. Начиная с 2010 года, у нас в стране введено около 440 новых промышленных объектов, еще более 250 предприятий будут построены в ближайшие 5 лет. На них будет трудоустроено около 150 тысяч казахстанцев. За последнее десятилетие многократно увеличено финансирование образования и науки, здравоохранения, сферы социального обеспечения. Построены десятки крупных медицинских центров с самым передовым оборудованием. Совсем недавно Казахстан стал одной из 22-х стран мира, где успешно проведена операция по пересадке донорского сердца. Мы планируем до 2016 года построить около четырёхсот новых объектов здравоохранения, – отметил Нурсултан Назарбаев. Президент также отметил, что главной целью социальной модернизации является формирование в Казахстане Общества Всеобщего Труда. (...)

Президент Казахстана отметил, что главный смысл модернизации заключен в планомерной реализации социального потенциала Конституции страны.

- В XXI веке необходимо новое прочтение нашей Конституции. Основной закон – это не застывший правовой реликт. Это живой механизм, в конструкциях которого общество должно черпать правовые и социальные инновации, адекватные новым условиям и качеству казахстанского социума. Я поставил задачу комплексной инвентаризации казахстанского социального законодательства, а также разработку новых законов. Мы сегодня акцентируем особое внимание на развитии механизмов «обратной связи» государственных органов с гражданами через использование возможностей информационного общества. В XXI веке успешное общество – это общество юридически грамотных людей. Основа юридической грамотности, прежде всего, знание Конституции. Поэтому важным вопросом социальной модернизации является воспитание правовой культуры населения, – подчеркнул Глава государства.

В своем выступлении *Президент Венецианской комиссии Совета Европы Джанни Букиккио* отметил, что Казахстан прошел долгий

путь реформирования.

- Вы прошли половину пути реализации долгосрочной программы «Казахстан-2020». Позвольте мне поздравить Вас, господин Президент с достижением экономического успеха и стабильности в регионе. Моя мечта увидеть Казахстан через 15 лет в качестве ещё более энергично развивающейся, конкурентоспособной страны, – сказал Д. Букиккио.

В свою очередь *председатель Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии, председатель Конституционного суда Республики Армения Г. Арутюнян* подчеркнул, что Казахстан сделал выбор всесторонне осмысленного пути эффективного, эволюционного развития.

- Это осознанный выбор народа на основе исключительно важных посланий Президента страны, направленных на создание прочных экзогенных и эндогенных предпосылок целенаправленного стабильного и динамичного развития страны. Неоспоримым историческим фактом является то, что Казахстан сумел избежать конституционного идеализма и избрал путь последовательной конституционализации общественных отношений с преодолением конфликта между Конституцией и правовой системой, – сказал Г. Арутюнян.

Председатель Верховного суда Российской Федерации В. Лебедев обратил внимание на содержание статьи Нурсултана Назарбаева «Социальная модернизация: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда».

- В ней ставится задача принять и ввести в действие справедливые законы и четкие правовые нормы предупреждения, регулирования и разрешения конфликтных ситуаций как одно из условий совершенствования социальных отношений в государстве и обществе на принципах права и справедливости. Эта доктрина является важным вкладом в развитие конституционных, концептуальных положений о социальной направленности государства, – отметил В. Лебедев.

(Конституция Республики Казахстан – основа социальной модернизации общества и государства // Огни Мангистау (http://ogni.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=6997&Itemid=60). – 2012. – 03.09).

Киргизстан

(...) Прежде всего, отметим, что теперь, согласно заявлениям «крестного отца» новой Конституции вице-преьера Кабмина Омурбека Текебаева, меняется государственное устройство республики. Существенно сокращается влияние президента страны и, наоборот, усилива-

ется представительная законодательная ветвь власти. Главное отличие новой Конституции от прежнего документа, что Киргизия должна стать парламентской республикой. Однако президента избирает не парламент. Помимо этого у него сохраняются некоторые властные полномочия. Статья 57 проекта Конституции гласит, что президента будут избирать на пять лет, но «одно и то же лицо не может быть избрано Президентом два срока подряд». Как правило, первые пару лет президент только входит в должность главы государства и приобретает необходимый опыт, поэтому вполне оправданно, если Конституцией ему дается право баллотироваться на второй срок. С тем, что президент после избрания приостанавливает членство в политической партии, согласиться можно. Если учитывать, что он мыслится как арбитр между ветвями власти. В парламентской республике президент в своей деятельности не зависит от партий. Президент, согласно новой редакции Конституции, имеет право на назначение премьера и министров правительства, принимает решения об отставке правительства, назначении выборов в парламент и местные советы и возглавляет Совбез республики. Однако если речь идет о парламентской республике, то президент должен утверждать премьера и членов правительства, которые прошли через сито назначений в парламенте. Непонятно, почему президент будет увольнять министров по предложению премьера. Это вообще не его епархия. Также президент по предложению Национального совета по делам правосудия представляет парламенту кандидатуры судей Верховного суда и местных судов. Назначает Генерального прокурора с согласия парламента, а также вносит на рассмотрение депутатов кандидатуру председателя Нацбанка, кандидатуры одной трети членов ЦИК, аудиторов Счетной палаты и председателя Палаты. Являясь Верховным главнокомандующим, проект Конституции оставляет за ним право «назначать и смещать высший командный состав Вооруженных Сил Кыргызской Республики».

В парламентской республике президент формально может быть верховным главнокомандующим, но фактически руководство вооруженными силами осуществляет министр обороны, подотчетный главе правительства. Также в новой Конституции за главой государства остается право вето на законопроекты. Если в силу каких-либо причин президент не сможет исполнять свои обязанности, то его полномочия до новых выборов главы государства переходят спикеру парламента или главе Кабмина. То есть остался прежний порядок из действующей Конституции КР. Из новой Конституции исчез пункт о неприкосновенности главы государства, но зато депутатов Жагорку Кенеша нельзя

привлекать к административной и уголовной ответственности, если товарищи по парламенту не дадут на это согласие. Напомним, что ранее новые власти заявляли о полном равенстве граждан республики перед законом. Согласно новой редакции Основного закона, хотя президент представляет страну за рубежом, международные договоры он подписывает по согласованию с правительством. Кроме того, глава государства назначает с согласия парламента дипломатических представителей за рубежом и принимает верительные грамоты глав дипломатических миссий в Бишкеке.

Самые большие изменения предполагается внести в раздел деятельности парламента страны. Предлагается увеличить количество депутатов с 90 человек до 105 или 120 парламентариев. По мнению Омурбека Текебаева, «Жогорку Кенеш должен стать школой лидерства для молодых политиков». Текебаев признает, что «это потребует увеличения средств на содержание парламента». Весьма спорное обоснование: в парламенте надо работать уже состоявшимся лидерам, это не школа для молодых политиков, это институт законодательной и представительной власти и работать там должны только лучшие из лучших. Избираться депутаты будут по партийным спискам. В этом есть и плюсы и минусы. Конечно, происходит развитие партийной системы, но в Киргизии политических партий и так не один десяток. Пропорционально-мажоритарная система, такая как в Таджикистане, для постсоветских республик предпочтительней. Но, тем не менее, пропорциональная система выборов утвердилась в Казахстане, Киргизии и Узбекистане.

Избирательный порог в Кыргызстане для прохождения в парламент оставили прежним – 5 %, хотя первоначально было заявлено о четырех. Кстати, в Таджикистане тоже пятипроцентный барьер, а в Казахстане самая высокая планка в регионе 7 %. Если парламент будет состоять из 120 депутатов, то, по результатам выборов, победившей политической партии может быть предоставлено не более 65 мест, а во втором варианте при 105 депутатах – 60 мандатов. Омурбек Текебаев схитрил, первоначально он говорил, что за правящей партией закрепят 50 % + 1 голос, однако, мы видим другие цифры 54 % и 57 %. Подобно Украине депутаты Жогорку Кенеша будут создавать правящую коалицию, объединяя партийные фракции, но могут этого и не делать, если есть правящая партия. Полномочия парламента практически не ограничены – от назначений на государственные посты до определения внутренней и внешней политики. На все это нужно будет одобрение депутатского корпуса – на кадровые назначения в правительстве, на назначение выборов президента, на избрание и освобождение судей, на назначение

двух третей членов ЦИК, Счетной палаты и так далее. Также именно правящая партия или коалиция будет контролировать всю исполнительную власть в республике и формировать правительство. Именно ей президент будет предлагать «выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра» и затем будущий премьер уже представит на согласование депутатам персональный состав Кабинета. Этот механизм в Проекте прописан крайне запутанно и невнятно. Непонятно, почему не прописали просто и ясно, что кандидатуру премьера выдвигает парламент путем принятия решения большинством голосов депутатов...

Неоднозначная реакция на проект Конституции.

На сегодняшний момент в Киргизии есть влиятельные политические партии, руководители которых сейчас и представляют власть в стране. Это – Социалистическая партия «Ата Мекен» (лидер Омурбек Текебаев), Социал-демократическая партия Кыргызстана (лидеры Алмазбек Атамбаев и Роза Отунбаева), партия «Ак Шумкар» (лидер Темир Сариев), партия Национального возрождения «Асаба» (лидер Азимбек Бекназаров). Все лидеры партий члены Временного правительства Кыргызстана, а брат Темира Сариева – Акылбек Сариев стал главой Временной Центральной избирательной комиссии. Также весьма влиятельны – Партия коммунистов Кыргызстана (лидер Исхак Масалиев), партия «Ар-Намыс» (лидер экс-премьер Феликс Кулов). Члены Временного правительства объявили, что приостановят членство в своих партиях на период предвыборных баталий за голоса избирателей, дабы выборы в Жогорку Кенеш 10 октября были честными и справедливыми. Впрочем, лидер партии «Эркин Кыргызстан» **Турсунбай Бакир Уулу** уже заявил, что на смену одной правящей партии «Ак Жол» придет триумvirат партий, которые узурпируют власть. Другой политик *экс-секретарь Совбеза Киргизии* **Мирослав Ниязов** считает, что нужна «жесткая президентская власть, которая может навести порядок в стране», а опыта парламентаризма Киргизия не имеет. По мнению *политолога* **Казакбаева**, при пороге в 5 % «в парламент пройдут партии, которые на виду – «Ата Мекен», «Ак Шумкар» и СДПК. Потом триумvirат партий обвинят в узурпации власти, так как они захватили и парламент, и исполнительную власть, и президента», – отмечает кыргызский эксперт.

Политолог **Тамерлан Ибраимов** считает неправильным положение, при котором возможен вариант, что избиратели «отдадут свои голоса за одну партию, а они будут переданы другой», так как это «ущемляет избирательные права граждан». Другими словами, возможен вариант, что если партия набрала количество голосов, достаточных для по-

лучения 65 или 60 мандатов, то волеизъявление избирателя будет передаваться какой-то другой партии. *Российский эксперт Андрей Грозин* полагает, что если правящей партии не будет, то киргизский парламент «превратится в некое худшее подобие Верховной Рады». В интервью «Азаттык» глава комитета защиты Курманбека Бакиева Толон Дыйканбаев заявил о том, что его единомышленники намерены добиваться создания в Кыргызстане федеративного устройства и разделения на две демократические республики – Южную и Северную. В свою очередь, *экс-премьер Феликс Кулов* уверен, что народ никогда не поддержит такие изменения в Конституцию... Таким образом, в Киргизии нет пока однозначного ответа на вопрос, какая же форма правления для республики наиболее приемлемая и, вероятно, в процессе обсуждения проект Конституции претерпит существенные изменения.

(Расов С. Конституция Кыргызстана: плюсы и минусы // Политком.RU (<http://www.politcom.ru/10045.html>). – 2010. – 04.05).

27 июня 2010 года в Кыргызстане проводится референдум, на который выносятся проект новой Конституции, предполагающей учреждение в стране парламентской республики. Главная цель этой реформы – создание реальных механизмов защиты прав человека, политического многообразия, а также разрушение авторитарной системы и обеспечение подотчетности властей перед народом.

Ожидается, что проведение конституционной реформы в конечном итоге исключит возможность концентрации власти в одних руках и злоупотребление ею. В проекте Конституции предусмотрена система сдержек и противовесов, которая установит реальный баланс между ветвями власти, и предоставит оппозиции возможность участвовать в обсуждении и принятии важных для государства решений. Ключевая роль в системе государственной власти возлагается на парламент.

КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:

Права и свободы человека: что не запрещено законом, то разрешено. Проект Конституции усиливает защиту прав и свобод граждан. Вводится принцип: гражданину разрешено все, что не запрещено законом, а государственным органам и чиновникам, наоборот, разрешено только то, что позволено Конституцией и законами.

В раздел о правах человека включены предложения правозащитников и нормы международных конвенций по защите прав человека и гражданина. В этой части Конституция уже получила высокую оценку

таких авторитетных организаций, как Венецианская комиссия Совета Европы, Евросоюз, ООН и ОБСЕ.

Социальное государство: гуманность и поддержка

Кыргызстан провозглашается социально ориентированной страной, а создание условий для достойной жизни и свободного развития человека возводится в ранг государственной политики. Под достойной жизнью понимается, прежде всего, возможность обладать и пользоваться благами современной цивилизации: иметь хорошие жилищные условия, медицинское обслуживание, качественное питание. Человеку нужны условия для обучения, личного развития и использования культурных ценностей. Он имеет право жить в благоприятной окружающей среде и т.д.

Важно, чтобы материальный источник достойной жизни был поставлен в прямую зависимость от личного участия каждого человека в общественно полезном труде. Причем, свое благополучие человек должен создавать сам. Властям же необходимо обеспечить надлежащие условия для предпринимательской, экономической деятельности и не создавать искусственных препон деловой активности, самореализации творческого потенциала личности. Отдельным категориям граждан, лишенным возможности обеспечить свое благополучие, государство обязано оказывать социальную помощь и поддержку.

Природные ресурсы – государству, земля – народу.

Государство гарантирует право на собственность и ее правовую защиту. Она неприкосновенна, и никого не могут лишить ее произвольно. Изъятие собственности помимо воли владельца допускается только по решению суда. Это будет служить гарантией развития экономики, свободы предпринимательской деятельности, залога процветания страны и ее граждан, защиты бизнеса от захвата.

Предлагается отменить норму, по которой общенациональное достояние – недра, воды, леса, ледники, растительный, животный мир и другие природные ресурсы – можно передавать в частную собственность. Их признают основой жизни и деятельности народа и гарантирует им особую охрану государства.

Земля, как и прежде, может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности. Исключение составят только пастбища, испокон веков представлявшие особую ценность и столетиями считавшиеся общинными. Предлагается наложить запрет на передачу пастбищ в частную собственность.

СМИ: Свободное слово лечит?

Защитой от коррупции, трайбализма, семейственности и клановос-

ти должна стать прозрачность и открытость власти. Дополнительной гарантией этого станет свобода средств массовой информации. Редакторы и журналисты получают возможность свободно рассказывать, чем на самом деле занимаются те или иные чиновники, как используются государственные средства и принимаются решения на высшем уровне.

Кыргызы говорят: «Баш кесмек бар, тил кесмек жок» («Можно казнить человека, но нельзя запретить ему говорить»). Раньше уголовное преследование журналистов часто использовалось властями как способ давления на СМИ. Теперь предлагается отменить уголовную ответственность за «клевету». Это уникальный шаг для постсоветского пространства. Откроются широкие возможности для критики власть имущих – высокопоставленных чиновников и их окружения, допустивших разного рода злоупотребления. Свобода масс-медиа обеспечит в Кыргызстане плюрализм мнений и предоставления властями правдивой информации о положении дел и реальной ситуации на местах. В обществе и в средствах массовой информации должны присутствовать разные точки зрения.

Народные курултай: народный контроль над властью.

Предлагается узаконить народные курултай, как форму общественного контроля над деятельностью властей. Это делается для того, чтобы препятствовать чиновникам использовать властные полномочия в своих интересах. Граждане смогут проводить народные курултай по вопросам, имеющим государственное и общественное значение, давать правительству рекомендации. Для определения порядка проведения курултаев будет принят отдельный Закон.

Президент: глава государства и арбитр.

При прежней системе президент был неприкасаемой фигурой, главным политиком в стране. Он всем управлял, но, ни за что не нес ответственности. Глава государства назначал всех от премьер-министра до заместителя акима, влиял на работу Жогорку Кенеша, распоряжался государственным имуществом, экономикой, бюджетом, создавал новые государственные органы, подчинявшиеся только ему. Теперь у него не будет таких полномочий.

По новой Конституции Президент не будет участвовать в финансовом и экономическом регулировании, не сможет вмешиваться в кадровую политику правительства. Но роль главы государства не надо недооценивать. Президент станет символом государственной власти, арбитром, Верховным главнокомандующим. Чтобы глава государства мог занимать принципиальную позицию по отношению к действиям и решениям партии большинства, чтобы сохранить самостоятельность и

не зависеть от различных политических сил, президент будет избираться путем всенародного голосования.

Правительство и парламентское большинство получают большие полномочия, и Президент не сможет без повода вмешиваться в их деятельность. Но в спорных ситуациях именно ему предстоит выступить арбитром в урегулировании политических кризисов. Как арбитр между политическими силами, символ единства народа и власти, суверенитета и территориальной целостности Кыргызстана Президент должен стоять выше партийных предпочтений и симпатий.

Во многих парламентских республиках президенты в Польше, Румынии, Болгарии, Украине, Словакии, Словении, Ирландии и Финляндии, избираются на всенародных выборах. С 2007 года к всенародным выборам главы государства перешла Турция.

Семь первого и второго президентов находились на полном государственном обеспечении. По новой Конституции семье придется жить на президентскую зарплату. Президент лишится неприкосновенности. В случае государственной измены или совершении им иного особо тяжкого преступления, он может быть отрешен от должности и понести уголовную ответственность.

Парламент: конкуренция и разделение ответственности.

Судьба народа не должна зависеть от отдельного человека или одной партии. Всегда должны оставаться альтернативные политические силы, способные взять на себя ответственность и заменить правительство, не оправдавшее доверие избирателей. Поэтому новая Конституция создает условия для развития сильной, влиятельной оппозиции.

Партия, победившая на выборах, не сможет получить более 65 мест в парламенте. Оставшиеся 55 депутатских мандатов достанутся другим партиям. Победившая партия получит право сформировать правительство, но их голосов не хватит, чтобы изменять Конституцию или узурпировать власть. Оппозиция не позволит парламентскому большинству и правительству злоупотреблять властью. Проект Конституции гарантирует парламентской оппозиции должности вице-спикера, председателей комитетов по правопорядку и бюджету. Парламентское меньшинство получит возможность участвовать в паритетном формировании состава Счетной палаты, Центральной избирательной комиссии и Совета судей.

Таким образом, в стенах парламента будут созданы условия для равной конкурентной борьбы политических партий.

Если отношения между Правительством и парламентом зайдут в тупик, то Президент по предложению Премьер-министра сможет распустить

Жогорку Кенеш и назначит новые выборы. Политический процесс перейдет в новый цикл, а конфликт будет преодолен мирным и законным путем.

Правительство: широкие полномочия и персональная ответственность.

Ранее правительство не имело реальной самостоятельности. Президентская администрация правила страной, а кабинету министров приходилось отвечать за последствия такого правления и играть роль мальчика для битья. Теперь же правительство получит реальные полномочия и всю полноту исполнительной власти. На Премьер-министра и его кабинет возлагается персональная ответственность за ситуацию в стране, социально-экономическое развитие и кадровую политику. По итогам работы правительство будет регулярно отчитываться перед Жогорку Кенешем. Если депутаты признают деятельность правительства неудовлетворительной, то ему придется уйти в отставку.

Суды: реформа и очищение.

Граждане много лет ждали, что в Кыргызстане появятся действительно честные и справедливые суды. Что они будут защищать демократию, права и свободы человека от произвола чиновников. Новая Конституция откроет широкие возможности для кардинальной реформы судебной системы.

Проектом Конституции предлагается новый порядок отбора и назначения судей. Их небезупречное поведение будет наказываться вплоть до освобождения от должности. Подбор кандидатов будет производить Совет по отбору судей, в который кроме представителей судебного корпуса войдут ученые, эксперты, представители гражданских организаций.

Для председателей судов установят порядок ротации – каждые три года на руководящий пост должен приходиться новый судья. Причем выбирать председателей всех судов, включая Верховный, будут сами судьи.

Судебной системе Кыргызстана требуется очищение. Поэтому в проекте Конституции записано, что действующие судьи сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным. Те служители правосудия, которые дискредитировали себя, будут заменяться до окончания ранее установленного срока их полномочий.

Сейчас часто можно услышать, что в Кыргызстане упразднен Конституционный суд, но это не так. Он лишь изменил свой статус. Теперь при Верховном суде Кыргызстана сформируют Конституционную палату. Причем, полномочия этого органа расширятся, а порядок обращения в него граждан будет упрощен.

Если раньше граждане могли обращаться в Конституционный суд только по произошедшим нарушениям их прав, то в Конституционную

палату можно обращаться заранее. Например, по тем нормам законов, которые могут когда-нибудь нарушить чьи-либо права. Таким образом, Конституционная палата с помощью простых граждан может заранее предупреждать политические или правовые кризисы и стоять на страже Конституции Кыргызстана.

Местные кенешы: Вся власть советам!

К 2010 году в Кыргызстане была создана жесткая вертикаль власти. Все замыкалось на президенте. До последнего времени главы государства фактически утверждались все ключевые фигуры вплоть до руководителей районных госадминистраций. Но эта система должна остаться в прошлом.

Многие полномочия президента и правительства предлагается передать народу и избираемым им органам местного самоуправления. Кандидатов в акимы будут отбирать районные кенешы. По новой системе население городов и сел сможет самостоятельно решать свои проблемы, распоряжаться бюджетом развития. Это станет дополнительным инструментом народного контроля над властями.

Для жителей сел и малых городов, местных кенешей откроется возможность самостоятельно избирать глав айыл окмоту и мэров. Таким образом, граждане смогут сами решать, кому доверить судьбу и развитие их населенных пунктов.

Государственные органы, после принятия новой Конституции, не смогут вмешиваться в полномочия территориального самоуправления. Главы айыл окмоту будут подчиняться только местным кенешам, а не республиканскому правительству. Это защитит местное сообщество от произвола госаппарата.

Партии от районов до столицы.

Новая система заставит партии открыть свои офисы во всех регионах. По мнению экспертов, представительство партий в парламенте приведет к конкуренции политических организаций на местах. Новая система обяжет депутатов Жогорку Кенеша регулярно встречаться с партийным активом и гражданами регионов. Партиям придется установить тесные связи с избирателями и активно выдвигать своих членов в территориальные кенешы.

Развитие партийной структуры поможет создать устойчивые связи между центральным, районным и местным уровнями политического процесса. Через партийную структуру местные парторганизации смогут доводить до верхнего уровня – депутатов, министров – наиболее важные и острые проблемы регионов. Жогорку Кенеш и правительство будут получать с мест различную информацию. Как позитивную, так и нелицеприятную. Многоуровневая партийная система будет дополнительным механизмом

обратной связи избирателей, общества с государственной властью.

Прозрачное управление – залог демократии.

Парламентская республика более открыта, чем президентская или смешанная. При этом именно парламентская форма правления обеспечивает мирную передачу власти даже в условиях жесткой конкуренции различных групп и партий. Более того, устойчивости такой системы не страшн даже громкий скандал. Публичное разбирательство станет формой выявления болезней общества и очищения государственного управления от пороков.

Кыргызстанцам представится возможность бороться за свои права и добиваться их обеспечения со стороны чиновников. Эффективность предлагаемой системы будет напрямую зависеть от самих граждан, их устремлений. Она же гарантирует гласность и открытость разбирательств, апелляции к обществу. Это залог справедливости решений, защиты граждан от телефонного права и неправовых действий со стороны власти.

Один в поле не воин.

Существует мнение, что усиление роли политических организаций будет препятствовать участию беспартийных граждан в управлении государством. На самом деле проект Конституции не запрещает включать в список кандидатов в депутаты граждан, не являющихся членами политических организаций. В Жогорку Кенеш от партий могут баллотироваться граждане, которые сочтут возможным поддерживать и продвигать общую партийную программу.

В Кыргызстане будет приветствоваться многообразие мнений даже среди депутатов одной фракции. Каждый законодатель, как любой гражданин, будет иметь возможность выразить свое мнение, защищать свою позицию. Депутат может не согласиться с мнением товарищей по фракции и не поддержать их на голосовании. Ему гарантируется это право, равно как и защита от преследования в подобных случаях. Отзыв парламентария в новой концепции допускается только в случае его добровольного выхода из парламентской фракции.

Кыргызстан – надежда Центрально-Азиатского региона.

Нашей республике досталась уникальная возможность изменить политический вектор всего региона. Сейчас Кыргызстан возвращает себе утерянный за последние годы демократический имидж.

Парламентская демократия – новая форма власти для Центральной Азии. Сегодня авторитетные отечественные и иностранные эксперты, международные организации отмечают, что история дала Кыргызстану шанс выстроить другую модель жизни общества, способствовать поли-

тическому развитию всего региона. Пути развития многих государств Центральной Азии зависят от успеха кыргызского проекта. Однако этот шанс, выпавший Кыргызстану, имеет свои сложности. В истории человечества пионерам приходится преодолевать сопротивление. Франция, США и СССР в определенные периоды своей истории испытали это на себе, когда окружающие страны пытались сделать все возможное, чтобы на корню задушить в них зачатки перемен. Но именно эти государства заставили измениться весь мир.

Сила женщины – гарантия процветания

В Кыргызстане впервые в Центральной Азии и СНГ честь управлять государством выпала женщине. Эта миссия возложена на нее в самый сложный исторический момент.

Женщины Кыргызстана долгое время были несправедливо ограничены в возможностях активно участвовать в политической жизни страны, хотя основные тяготы жизни несли именно они. Наши сестры, матери, дочери много лет боролись за свои права, с трудностями постсоветского периода. Но традиции, складывавшиеся веками, не исчезают в одночасье по чьей-то просьбе или желанию. Они меняются в силу исторических событий и потрясений. Апрельская революция – одна из них.

В истории Кыргызстана были случаи, когда в сложные периоды мужчины в борьбе за власть не могли договориться друг с другом. Тогда, для сохранения мира и благополучия, судьба выдвигала на передний план женщину. Так было в случае с легендарной Курманджан-даткой, так случилось и сегодня. Женщине пришлось взять на себя нелегкую миссию – обеспечить проведение реальной конституционной реформы и создание нового для всей Центральной Азии подлинно народного государства.

Сейчас важно понять, что такой исторический прецедент навсегда может изменить статус женщины не только в семье, но и в жизни всего общества. Причем, не только в Кыргызстане, но и в других странах региона. Это начало новых общественных отношений, в которых каждая женщина обретет веру в то, что она может сделать свой вклад в развитие общества и государства.

Язык сотрудничества и связей с остальным миром.

Проект Конституции сохраняет статус официального языка за русским. Эксперты считают, что лишать Кыргызстан дополнительного языкового богатства не следует. Не потому, что русский считается языком межнационального общения. Многие граждане Кыргызстана разных национальностей общаются между собой на государственном языке – кыргызском. Русский язык имеет в нашем обществе другое

предназначение – просветительское и международное.

Русский язык – один из шести мировых языков и рабочих языков ООН. На нем общаются сотни миллионов человек во всем мире, он распространен на всех континентах планеты. Почти в любой точке мира можно найти переводчика с местного на русский язык. Зная русский язык, легче учиться, работать и путешествовать в разных странах. Этот язык открывает широкие возможности. Более 100 лет наш народ получает знания, приобщается к новым технологиям, мировой литературе, истории, медицинским, техническим наукам, развивается благодаря двуязычию, сложившемуся в Кыргызстане.

Лишить нас такого преимущества было бы ошибкой, которая затормозит развитие страны в тот момент, когда все народы мира ищут возможности включиться в процессы мирового сотрудничества. Отказываться от такого важного ресурса, как русский язык, было бы крайне недальновидно. Многие страны мира используют один из мировых языков в дополнение к родному языку. В некоторых государствах свободное хождение и государственный статус имеют сразу несколько языков. Например, в Швейцарии, одной из богатейших стран мира, функционирует 4 государственных языка.

Светское государство защищает свободу вероисповедания.

За Кыргызстаном закреплён статус светского государства. Это означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной. Такое положение необходимо для того, чтобы обеспечить граждан правом на свободу совести, духовных убеждений. Эта норма существовала в Конституции раньше и никогда не служила препятствием для развития религии. При ней в Кыргызстане появились исламские банки, начали внедрять исламские принципы финансирования, построены сотни мечетей.

Отделение религии от государства означает не запрет на веру, а недопустимость ее навязывания каждому гражданину. Светскость государства не допускает смешивание духовенства с правосудием или с работой госорганов. При этом государство, его органы и должностные лица также не вмешиваются в законную деятельность религиозных объединений и культов и не поручают им выполнение каких-то государственных функций. При этом государство обязуется обеспечивать свободу вероисповедания, а также устанавливает ответственность за оскорбление религиозных чувств граждан.

(Временное правительство Комментарии к проекту Конституции Кыргызской Республики // АКИpress (<http://akipress.org/constitution/news:1791>). – 2010. – 09.06).

В последнее время идет целенаправленная дискредитация действующего Основного закона страны, его обвиняют во всех смертных грехах – дескать, это она, Конституция, виновата в экономическом и политическом кризисах, которые переживает республика, а система управления, установленная ею, якобы является наихудшей из возможных форм правления. Но так ли это на самом деле?

В реальности недостатки в экономической и социальной сферах, государственном управлении определяются не пороками Основного закона, а прежде всего качественным состоянием самих органов государственной власти, тем, как они умеют распорядиться конституционными полномочиями.

Конституция от 27 июня 2010 года устранила существовавший с 1996-го дисбаланс в распределении полномочий между главой государства, законодательной, судебной и исполнительной ветвями государственной власти. Предыдущие власти подвергались нещадной критике за перекося полномочий в пользу главы государства. Как известно, все годы независимости и правительство, и Жогорку Кенеш постоянно ссылались на отсутствие полномочий и небезуспешно создавали общественное мнение в свою пользу по формуле – «вот если бы у нас были соответствующие полномочия...».

Сегодня правительство может решать практически все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных Конституцией к компетенции президента и Жогорку Кенеша. Следовательно, сегодня необходимо вести речь о неэффективном использовании собственных полномочий правительством, о некомпетентности, низком качестве работы отдельных министров, руководителей административных ведомств и учреждений, о нежелании членов правительства брать на себя ответственность и продвигать вперед социально-экономическую реформу. (...)

Несоблюдение Конституции неизбежно приводит к тому, что вся остальная система правил поведения – система законов, по которым живет общество, начинает неуклонно подвергаться сомнению, эрозии, размыванию. И тогда сначала дух, а затем и буква законов и в первую очередь Конституции теряют свое значение.

Таким образом, источником всех переживаемых ныне «кризисов» является не действующая Конституция, а так называемый человеческий фактор.

К сожалению, многие политики либо не знают, либо специально «забывают», что помимо, собственно, внесения прямых поправок в Конституцию возможны и иные способы адаптации норм Основного закона к реальной жизни. Прежде всего речь должна идти о конкретизации и уточ-

нении конституционных норм путем принятия соответствующих законов. Это дает возможность устранить конституционные разночтения без внесения поправок и изменений в действующую Конституцию страны.

В независимом Кыргызстане Конституция и законы никогда не отличались стабильностью и постоянно подвергались систематическим изменениям – многие законодатели уже привыкли думать так: «давайте примем, посмотрим, как работает, а там, если что, поправим». В результате граждане и юридические лица никогда не могут быть уверенны, надолго ли утверждена та или иная норма закона и не будет ли она изменена к тому времени, когда с ней реально столкнется конкретный гражданин или хозяйствующий субъект. А потому среди прочего оказывается, что просто бессмысленно пытаться ее выучить, исполнить либо к ней привыкнуть, пока это произойдет, закон может быть изменен. О каком «благоприятном инвестиционном климате» можно вести речь в условиях катастрофической нестабильности Конституции и законов?

Надо всем нам понять раз и навсегда: стабильность Конституции и всей основанной на ней правовой системы – залог социальной, политической, экономической, в конечном итоге государственной устойчивости и процветания страны. Не может быть эффективного индивидуального, корпоративного, государственного планирования и прогнозирования, если неизвестно, как планы и прогнозы соотносятся с завтрашними законами. (...)

(Выступление президента Кыргызстана в парламенте (полный текст) // ИА «24.kg» (<http://www.24kg.org/community/136694-vystuplenie-prezidenta-kyrgyzstana-v-parlamente.html>). – 2012. – 12.09).

Инициативная группа общественного объединения «Кыргыз Чоролору» предлагает принять новую Конституцию Кыргызстана. Об этом заявлено сегодня на заседании Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов.

По словам одного из представителей ОО Кубанычбека Дуйшеева, в Основной закон вносили изменения девять раз. «Он показал себя, даже если в 10-й раз внесем изменения, то ничего не изменится. Чтобы начать сбор подписей для проведения референдума, мы разработали проект новой конституции и представили документ на рассмотрение ЦИК еще в июне 2012 года. Однако до сих пор ответа не последовало. Поэтому мы подали на Центризбирком в суд. Нам нужна всенародная Конституция, мы хотим изменить государственную систему мирным, эволюционным путем», – сказал он ИА «24.kg».

Как отмечается, инициативная группа предлагает провести референдум по вопросу «Вы согласны с принятием новой Конституции?».

В итоге члены ЦИК решили не торопиться с принятием решения и отложили данный вопрос.

(Бенгард А. Инициативная группа граждан предлагает принять новую Конституцию Кыргызстана // ИА «24.kg» (<http://www.24kg.org/election2011/140911-iniciativnaya-gruppa-grazhdan-predlagaet-prinyat.html>). – 2012. – 03.11).

Азербайджан

Азербайджан повторяет «передовой российский опыт» по внесению изменений в Основной закон. Но делает он это с учетом политической и социальной специфики своей страны. 18 декабря 2008 года проект Акта референдума о внесении изменений и дополнений в Конституцию Азербайджана был одобрен на совместном заседании парламентских комиссий по правовой политике и по правам человека.

Поправкой номер один является устранение формально-юридических ограничений для избрания одного лица президентом Азербайджана. В этом плане Баку опережает Москву. (...)

Справедливо опасение, что конституционные новеллы хоть в России, хоть в Азербайджане (нацеленные на пролонгацию пребывания у власти для руководителя страны) приведут к абсолютизации власти, ликвидации тех ростков демократии, которые у нас появились после краха коммунизма и распада СССР. Но это только одна сторона медали. Вторая же такова: демократизация, сопровождаемая нестабильностью, управленческой некомпетентностью и отсутствием реального улучшения жизни граждан, их безопасности создает основу для тоски по сильной руке даже в правозащитной среде. В этом плане интересны и показательны мнения азербайджанских правозащитников. (...) Как мы видим, царистские иллюзии присутствуют не только в одной России (что для нас, конечно, слабое утешение), но и на всем постсоветском (и постимперском также) пространстве. Получается замкнутый круг. Но снова Азербайджан, как ранее другие евразийские страны (Россия в том числе) показывает, что выбор между несвободной стабильностью и свободой в виде бардака – вот единственное, что возможно на территории одну шестую часть суши.

Впрочем, для конституционных новелл в Азербайджане есть не только внутренние, но и внешние предпосылки. Во-первых, нельзя иг-

норировать фактор России. Можно посвятить отдельную статью рассмотрению того, как вводимые в постсоветской РФ инновации, последовательно заимствовались нашими соседями по СНГ и бывшими собратьями по СССР. То, что нынешняя российская власть создала прецедент по изменению сроков пребывания у власти, помогло принятию такого решения в Баку. Кстати, такой ход будет иметь определенную легитимность на низовом уровне. Русским можно, а почему нам нельзя! Более того, Москва наверняка поддержит подобные устремления, потому что тренд «суверенной демократии» для российской элиты священен. Москва будет стремиться перетянуть Баку на «свою сторону» (заранее невыполнимая задача, если не «сдавать» Армению и НКР), а для этого даже пожизненное президентство будет поддержано Кремлем. Если, конечно, все инновации будут сопровождаться заверениями в дружбе (а они таки будут сопровождаться). Во-вторых, фактор Запада. По справедливому замечанию азербайджанского аналитика Арифа Юнусова, автора книги «Азербайджан в начале 21-го века», «энергетический фактор играет для Запада заметную роль, и он вполне удовлетворен тем, что в Азербайджане стабильная ситуация и нет помех в поставках энергоресурсов. Как сравнительно недавно посол одной из западных стран откровенно указал азербайджанским политикам в приватной беседе: «А зачем вам нужна демократия, если есть нефть?» За несколько лет до появления книги Юнусова эту формулу похожим образом выразил руководитель известного Фонда Джеймстауна Глен Хауорд, заявивший, что наличие у Азербайджана существенных запасов нефти «заставляет Вашингтон игнорировать некоторые моменты внутривнутриполитической жизни этой страны». У США есть и другой козырь. На «Большом Ближнем Востоке» лучше иметь дело со светскими предсказуемыми режимами. Азербайджан именно таков, а потому некоторые нюансы с демократией можно не акцентировать.

Такими подходами отличается не только Вашингтон, но и Европейский Союз. Взять хотя бы недавно увидевший свет проект «Восточное партнерство». Документ полон демократического пафоса по отношению к Белоруссии, но молчит относительно перспектив демократии в Азербайджане. В центре внимания – энергетические ресурсы этой страны. А потому читаем в итоге: «ЕС намерен повышать политические связи с Азербайджаном как главным экспортером углеводородов в Евросоюз». Таким образом, вывод очевиден. Демократию в США и в Европе надо отапливать. Желательно, создавая энергетические альтернативы России. А потому, вопросы демократии могут подождать лучших времен.

Таким образом, Запад и Россия пытаются сделать Азербайджан «своим». И в этой борьбе за симпатии для демократии нет места, чем прекрасно пользуются власти этой страны, иницилируя конституционные новеллы. И Запад, и РФ хотят стабильности и предсказуемости в Азербайджане. Сегодня Баку готов показать путь к стабильности хотя бы через снятие формальных ограничений для переизбрания первого лица. (...)

(Маркедонов С. Выбор среднеазиатской модели или повторение российского опыта? // Политком.RU (<http://www.politcom.ru/7371.html>). – 2008. – 19.12).

18 марта 2009 года начался новый этап политической истории постсоветского Азербайджана. В этот день прошел референдум, на который была вынесена 41 поправка к 29 статьям Основного закона страны. Процедура голосования была такова. В своеобразном вопроснике было 29 пунктов (по количеству изменяемых статей, а не по числу поправок). Избиратели должны были высказать свое мнение по каждому из 29 вопросов. При явке в 71,09 % подавляющее большинство населения (от числа пришедших на участки) выразило поддержку конституционным новеллам. Заметим, что накануне голосования власть очень грамотно использовала административный ресурс. На первый взгляд это использование не было связано непосредственно с выборами. Однако его влияние на умонастроения трудно переоценить (особенно, если учесть доминирование «царистских настроений» в этой части бывшего СССР).

17 марта 2009 года парламент (Милли Меджлис) Азербайджана принял Акт амнистии, представленный в порядке законодательной инициативы (внимание!) депутатом Мехрибан Алиевой (супругой действующего президента). Власть, которая изначально планировала через референдум увеличить себе полномочия, показала обществу: мы – за справедливость и «милость к падшим». В обществах с укорененными патерналистскими настроениями такой меседж был позитивно воспринят. Но дело не только в ценностях. Дело еще и в справедливости судебных решений, проведенного следствия, правилах отбытия наказания, которые везде в СНГ далеки от европейских стандартов. А потому освобождение людей (среди которых, есть подозрение, далеко не все «закоренелые преступники», а многие просто «стрелочники») призвано показать внимание власти к подданным. Нынешняя амнистия охватывает 12 % заключенных (среди только женщин заключенных этот процент равен 60). Таким образом, грамотный пиар накануне всенародного голосования стал завершающим аккордом в композиции под названием «Изменение Конституции».

Напомним, что до сих пор политико-правовая система Азербайджанской Республики строилась на основе Конституции, принятой также на референдуме 12 ноября 1995 года. Этот Основной закон – первый в истории азербайджанского национального государства отличие от соседней Грузии (в которой первая Конституция была принята в 1921 году). Оба эти государства Южного Кавказа (в отличие от Армении) провозглашали правопреемственность с первыми независимыми национальными республиками (возникшими в мае 1918 года). В течение двадцати трех месяцев своего существования Азербайджанская Демократическая Республика не успела принять Конституцию. В 1920 году на территорию Азербайджана пришла советская власть и уже она утверждала конституционные основы его существования сначала под патронатом РСФСР, а затем уже составе Союза ССР. Первая Конституция социалистического Азербайджана была принята 19 мая 1921 года. Затем после образования в декабре 1922 года СССР республиканская Конституция была «приведена в соответствие» с новыми реалиями. Это произошло в марте 1925 года.

Последней Конституцией союзной республики был Основной закон 21 апреля 1978 года, в котором Нагорный Карабах провозглашался автономной областью в составе Азербайджанской ССР, а Нахичевань в качестве автономной республики. Но с началом распада СССР возникла правовая коллизия – Азербайджан провозглашал правопреемственность не с Азербайджанской ССР, а с Азербайджанской Демократической республикой (АДР), у которой не было своей Конституции (где было бы записано и положение о Карабахе и вообще все, что необходимо для обретения независимой государственности). Этой правовой коллизией (среди прочего) воспользовались и лидеры армянского национального движения Карабаха, провозгласив свою государственность.

Как бы то ни было, 12 ноября 1995 года у Азербайджана появился свой Основной закон. В его преамбуле было записано, что «Народ Азербайджана, продолжая многовековые традиции своей государственности», заявляет о своих намерениях «защищать Азербайджанскую республику, гарантировать демократический строй, достичь утверждения гражданского общества и жить в условиях дружбы, мира и безопасности с другими народами».

Спустя чуть меньше 14 лет к Конституции Азербайджана были предложены важные поправки, серьезно меняющие политический ландшафт этого государства. Во-первых, самой главной поправкой можно считать изменение редакции Статьи 101 (глава 6 «Исполнительная

власть»). До вынесения поправок на референдум пункт 5 настоящей статьи гласил: «Никто не может быть избран Президентом Азербайджанской Республики повторно свыше двух раз». Конституционная новелла предполагает возможность избрания президента более двух раз. Таким образом, нынешний глава государства получает возможность находиться на высшем должностном посту неограниченное количество раз. Эту поправку поддержали 92,17 % избирателей.

Важная поправка, также работающая на усиление президентских полномочий, касается возможных отсрочек выборов главы государства в случае военных действий. Ранее Статьи 111-112 описывали механизмы введения военного положения и применения ЧП. Статья 111 гласила «При фактической оккупации определенной части территории Азербайджанской Республики, объявлении иностранным государством или же иностранными государствами войны Азербайджанской Республике, возникновении реальной опасности вооруженного нападения на Азербайджанскую Республику, блокаде территории Азербайджанской Республики, а также при наличии реальной угрозы такой блокады Президент Азербайджанской Республики объявляет на всей территории Азербайджанской Республики или в отдельных ее местностях военное положение и в течение 24 часов вносит принятый им соответствующий указ на утверждение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики». Схожие процедуры предполагала и Статья 112 (только в отношении ЧП). Сегодня после референдума в случае военных действий президент может перенести выборы на то время, пока противостояние не закончится. Аналогичная поправка, кстати сказать, распространяется и на парламент, выборы в который также можно переносить в условиях военных действий. Принимая во внимание неразрешенный конфликт в Нагорном Карабахе, такая поправка видится, как потенциально опасная не только для внутренней политики, но и для безопасности всего Южного Кавказа. Сегодня Азербайджан не имеет еще абсолютного военного превосходства для реванша в Карабахе. Но если завтра таковое появится, не приведет ли это к эскалации насилия, тем паче, что ни исполнительная, ни законодательная власть не будут, строго говоря, отчитываться перед избирателями в своих действиях. Конституция дает им право перенести выборы до полной победы (в случае поражения будут задействованы уже другие силы, не имеющие касательства к власти Азербайджана).

Поправки в Конституцию 1995 года касаются также таких норм, как регулирование детского труда (запрещается прием лиц младше 15 лет), запрет на ведение аудио и видеозаписей против воли того, кого со-

бираются снимать. Важный пункт – регулирование деятельности органов местного самоуправления (муниципалитетов). В Основном законе республики эти вопросы рассматриваются в Главе 9 «Муниципалитеты». Ранее в Статье 146 «Гарантия независимости муниципалитетов» были отражены взятые из европейских правовых источников нормы, в частности «Гарантируются судебная защита муниципалитетов, возмещение дополнительных расходов, возникших в результате решений государственных органов». Конституционные новеллы включили в эту статью ряд важных дополнений. Во-первых, независимость муниципалитетов не должна «наносить ущерб суверенитету азербайджанского государства» (прямо таки «суверенная демократия» в действии). Во-вторых, государство отныне осуществляет контроль над деятельностью органов местного самоуправления (в определенных случаях местные власти должны предоставлять отчеты о своей работе в Милли Меджлис, то есть в высший представительный орган государства). Все эти конституционные новеллы ставят в более стесненное положение местные власти. Вообще проблема выживания муниципальных властей и развитие институтов местного самоуправления – отдельная тема. В каждой из стран СНГ с ними борются по разному. Но главная цель одна – не дать этим структурам стать автономными подразделениями, выходящими за рамки жесткой вертикали. В РФ этот вопрос решают иначе (фактически оставляя муниципалитеты на голодном финансовом пайке, что делает их зависимыми от региональной и федеральной власти).

В любом случае Азербайджан сделал еще один шаг к усилению властных институтов, а значит к этатистской модели. Впрочем, значение конституционного референдума в этой прикаспийской стране не ограничивается только ее границами. На просторах Евразии давно уже привыкли учиться опыту соседей (как в советское время передовые хозяйства делились опытом социалистического соревнования друг с другом). Теперь в моде опыт административно-бюрократического соревнования. И не надо быть большим пророком, чтобы предсказать. Многие успешные ходы азербайджанской элиты с интересом изучаются в Москве, Тбилиси и даже в Ереване. Ведь во всем, что не касается Нагорного Карабаха, постсоветские элиты похожи друг на друга, поскольку видят главной своей целью – не развитие, а удержание власти. Действительно, они классно научились обеспечивать стабильность на подконтрольных территориях, а также преодолевать хаос и то, что называется в просторечии «бардак». Но, отказываясь от развития своих стран, они обрекают их на повторение «бардака» в перспективе, ибо стабильность

без развития и отсутствие нормальной конкуренции неизбежно толкает часть общества к радикальным действиям, а эти действия нельзя удерживать с помощью «вертикали» вечно.

(Маркедонов С. Триумф Азербайджанской «суверенной демократии» // Политком.RU (<http://www.politcom.ru/7818.html>). – 2009. – 20.03).

Грузія

Кандидат в спикеры парламента Грузии Давид Усупашвили считает, что изменение Конституции неизбежно. Усупашвили обосновал это тем, что она «очень искажена».

«Работать по этой Конституции крайне сложно. Установить конституционный порядок по этой Конституции невозможно. Насколько она была подстроена под интересы команды конкретного человека, его расчеты, настолько она не учитывала общую реальность», – заявил Усупашвили в передаче «Политметр». По его словам, Конституция должна помогать обществу в кризисной обстановке, однако нынешняя Конституция сама создает кризисную обстановку на каждом шагу. Он также подчеркнул, что «у президента по Конституции осталась серьезная власть».

«Когда наши представители входят в министерства и ведомства, мы учитываем два обстоятельства: одно то, что власть все еще находится в руках тех людей, против кого проголосовал народ, и второе – Конституция. То, что сейчас записано в Конституции, дает формальное право вовсе не учитывать то, что народ поддержал коалицию «Грузинская мечта» и ее лидера Бидзину Иванишвили. Это должно зависеть не от доброй воли Саакашвили и Бокерия, мол: не будем мешать, а должно быть логически закреплено Конституцией», – пояснил Усупашвили.

По его словам, на создание новой Конституции потребуется определенное время. «Мы не повторим ошибку, которую допустил Михаил Саакашвили в 2004 году. Будет создана конституционная комиссия. В этом направлении уже проделана большая работа. Призовем всех – не только «националов», но и тех политиков, которые не вошли в парламент» – заявил Усупашвили, передает «Грузия Онлайн».

(Усупашвили: Изменение Конституции Грузии неизбежно // Эхо Кавказа (<http://www.ekhokavkaza.com/content/news/24733368.html>). – 2012. – 09.10).

Парламент Грузии, 112 голосами «за» против пяти «против» принял в пятницу вечером, 15 октября, изменения и дополнения в Консти-

туцию, согласно которым страна с 2013 года перейдет на новую модель государственного управления.

Работа над новой Конституцией Грузии шла более полутора лет. Проект был разработан Государственной конституционной комиссией, в которую входили представители академических кругов, власти и части оппозиции, а также неправительственного сектора.

Новая модель Конституции предусматривает сокращение полномочий президента и перераспределение их между парламентом и правительством. В соответствии с Конституцией в стране будет сильная законодательная и исполнительная власть, а также сильный президент. Кроме того, предусмотрено усиление независимости судебной власти.

Нововведения в Конституции Грузии коснулись в наибольшей степени тех статей, которые касаются полномочий президента, парламента, правительства и судебной власти. При этом, по новой модели Конституции лица с двойным гражданством не смогут занимать должность президента, премьер-министра и председателя парламента Грузии.

Изменения полностью вступят в силу до конца 2013 года, после очередных парламентских (2012) и президентских (2013) выборов. В представленном варианте усложняются процедуры пересмотра Конституции, включая то, что изменения основополагающих принципов Конституции в будущем должны утверждаться парламентами двух созывов.

(...) Согласно новой модели, местное самоуправление обладает собственным имуществом и финансами, однако центральные власти обеспечивают создание соответствующих правовых и материально-финансовых условий необходимых для местных органов.

Президент, по-прежнему, будет избираться путем прямых выборов сроком на пять лет. Баллотироваться на пост главы государства может гражданин Грузии не младше 35 лет, который проживал в Грузии не менее пяти лет, и постоянно проживает в стране последние три года перед датой выборов. У будущего президента Грузии будет больше функций, чем обычно предусматривается классической формой парламентской республики. Президент является гарантом единства и независимости страны, соответственно, он является главнокомандующим Вооруженных сил. Президент Грузии также остается руководителем Совета национальной безопасности и имеет право назначать его членов. Также, на случай возникновения кризиса между ветвями власти, с целью сохранения стабильности, президенту присваивается роль арбитра.

В то же время президент ограничивается лишь формальным правом назначения правительства, так как он будет обязан представить те

кандидатуры, которые предложит парламент.

Согласно новой Конституции, в назначении начальника Генерального штаба ВС и других командующих премьер-министр будет участвовать по правилу контрассигнации в отношении решений президента. Кроме того, правило контрассигнации премьер-министра будет действовать и в отношении полномочий президента на ведение переговоров или заключение международных договоров.

Также президент теряет право выступать с законодательными инициативами и созывать внеочередные заседания парламента. Кроме того, после избрания на пост президента, ему запрещается занимать высшие должности и тем более лидера какой либо партии.

Президент Грузии больше не сможет аннулировать изданные им акты. Право на созыв заседания правительства президент будет иметь лишь по важнейшим государственным вопросам. Президент, уже не будет обязан давать согласие правительству на представление бюджета – ответственность за бюджетный процесс полностью перекладывается на правительство и парламент; президент также не будет обладать правом на издание декрета, имеющего силу закона, по налоговым и бюджетным вопросам, в период роспуска парламента.

Президент уже не будет обладать единоличным правом на отправку в отставку правительства, а также на подбор силовых министров и их освобождение с должности, или эксклюзивным правом кураторства над ними. У будущего президента не будет права на приостановление или отмену правовых актов правительства.

Президент, по представлению правительства, будет назначать и освобождать с должности послов. Согласно действующей сегодня Конституции, послов утверждает парламент по представлению президента, а с должности их освобождает президент своим единоличным решением. (...)

Согласно новой модели Конституции, правительство становится верховным органом исполнительной власти, которое обеспечивает осуществление внутренней и внешней политики страны, и подотчетно парламенту. Главой правительства является премьер-министр, который назначает и отправляет в отставку других членов правительства. Его отставка или прекращение его полномочий автоматически вызывает прекращение полномочий других членов правительства.

Полномочия правительства прекращаются с признанием полномочий новоизбранного парламента.

Новое правительство будет укомплектовывать партия, которая имеет лучшие результаты по итогам выборов в новоизбранном парламенте.

Президент должен будет выдвинуть на пост премьер-министра кандидата, которого ему предложит вышедшая на первое место по итогам парламентских выборов партия. Кандидат в премьеры сам выбирает министров и, вместе с программой правительства, представляет кандидатуры на утверждение парламенту.

Если парламент большинством состава депутатов по списку с двух попыток не сможет утвердить правительство, президент представляет на утверждение кандидатуру, предложенную ему 2/5 от списочного состава парламента. Он может распустить парламент и назначить внеочередные выборы, если с третьей попытки правительству не удастся заручиться доверием парламента.

В то же время, президент не будет иметь право на роспуск парламента или правительства в случае неутверждения бюджета, как это предусмотрено в сегодняшней Конституции.

Премьер-министр будет обладать полномочиями ставить перед парламентом вопрос о доверии правительству «в связи с обсуждаемыми законопроектами»; если парламент не выразит правительству доверия, в этом случае президент получает право распустить парламент и назначить внеочередные выборы.

Согласно новой модели, в компетенцию премьер-министра также будет входить назначение и освобождение с должности губернаторов с «согласия президента». В соответствии с Конституцией, парламент отвечает за правительство и его роспуск.

Парламент получает право выражения недоверия правительству, а правительство – право выражения недоверия любому законопроекту. Срок процедуры выражения недоверия парламентом правительству составляет 65 дней. Кроме того, упрощается процедура преодоления вето президента на законопроекты. Если до сих пор для этого было необходимо 3/5 списочного состава парламента, то в соответствии с новым проектом, будет достаточно простого большинства.

Увеличивается политический вес парламентского меньшинства. Инициирование создания следственных и других временных комиссий будет происходить уже не 1/4, а 1/5 состава парламента.

Согласно новой модели Конституции возрастной ценз судей повысится с 28 до 30 лет. Судьи первых двух инстанций суда – городского и апелляционного суда, будут назначаться пожизненно.

В новой Конституции вводится статья о защите прав на собственность, которая формулируется следующим образом: во время изъятия собственности должны быть защищены права собственника и компен-

сирован ущерб по справедливой цене.

(Новая Конституция Грузии вступит в силу до конца 2013 года – подробности // Новости-Грузия (<http://newsgeorgia.ru/politics/20101015/213546628.html>). – 2010. – 15.10).

В четверг, 22 ноября, премьер-министр Грузии Бидзина Иванишвили на пресс-конференции официально заявил о том, что действующий парламент не намерен объявлять президенту страны Михаилу Саакашвили импичмент. Однако, по словам премьера, это не значит, что страна не увидит серьезных изменений. А коснуться они, прежде всего, главного документа – Конституции, которая, по мнению Иванишвили, остается крайне не совершенной.

Правовые процесс, которые коснутся Конституции, уже начались, а завершиться процесс должен до выборов президента, которые пройдут в Грузии осенью 2013 года.

Изменения, запланированные Бидзиной Иванишвили, коснутся тех статьей документа, которые контролируют полномочия парламента, премьера и президента страны. В частности, он намерен расширить их для парламента за счет сокращения полномочий президента.

Кроме этого, премьер-министр Грузии прокомментировал собственное намерение покинуть политику через полтора года и перейти в гражданский сектор. По его словам, все зависит от того, насколько слаженно будет работать его команда, и насколько эффективными окажутся его реформы. В случае надобности он не намерен отказываться от политической борьбы.

(Бидзина Иванишвили готовит изменения в Конституции страны // Новости Грузия (<http://www.svanidze.net/politica/109-bidzina-ivanishvili-gotovit-izmeneniya-v-konstitucii-strany.html>). – 2012. – 26.11).

В начале ноября президент Грузии Михаил Саакашвили весьма предсказуемо подписал поправки к конституции страны, принятые месяцем раньше пропрезидентским большинством в парламенте. По новой редакции, президент утрачивает значительную часть своих очень широких полномочий, которые отдаются парламенту и премьер-министру. Таким образом, страна превращается из президентской в парламентскую республику. Президент формально – юридически – остается главой государства, но при этом уже не он определяет внутреннюю и внешнюю политику страны, а премьер-министр и парламент. Президент также лишается права назначать и снимать министров силового

блока и глав регионов, его лишают права на законодательную инициативу и на объявление референдума, не влияет он и на принятие бюджета. Да и назначает премьера парламент, а не президент (снять главу правительства тоже может только парламент, однако для этого премьеру должны выразить недоверие три пятых от числа всех депутатов).

Ко всем этим изменениям можно было бы относиться спокойно. По сути, Грузия переходит от одной вполне демократичной формы правления к другой, не более, но и не менее прогрессивной и цивилизованной. Однако грузинская оппозиция и большинство международных аналитиков сразу заметили в конституционных преобразованиях, которые затеяли Михаил Саакашвили и его верное парламентское большинство, подвох.

По их мнению, нынешний лидер Грузии, которому к 2013 году, когда войдут в действие основные положения новой редакции конституции, исполнится всего 46 лет, не прочь порулить страной еще энное количество времени. Второй, и последний, президентский срок у него истекает как раз через три года, и, чтобы реализовать свои властные желания, Саакашвили должен или возглавить парламент, или – еще лучше, поскольку нет ограничений по сроку, – стать премьер-министром.

Одна из видных деятелей оппозиции в недавнем прошлом верный соратник президента Нино Бурджанидзе прямо заявила: «Конституция написана для того, чтобы Саакашвили на веки вечные, пожизненно остался у власти, чтобы он обладал неограниченной властью на посту премьер-министра». Сам Михаил Саакашвили, естественно, придерживается совсем другой точки зрения: «Страна первая в регионе получила конституцию действительно европейского типа, это положительно для всех, а вовсе даже не для какой-то конкретной личности».

Кстати, на прямой вопрос журналистки из французской газеты «Монд», не собирается ли он претендовать через три года на пост премьера, Саакашвили ответил достаточно мутно: мол, не знаю, это зависит от нескольких факторов, в том числе и от моего желания.

Надо сказать, что желание продлить свои властные полномочия на срок больший, чем записано в конституции, обуревало почти всех руководителей бывших советских республик. Это своего рода детская болезнь демократии, и Саакашвили здесь не одинок. Успешно ею переболели такие очень разные политики, как Ислам Каримов, Александр Лукашенко, Нурсултан Назарбаев. Другое дело, что Михаил Саакашвили всегда был любимым дитем и прилежным учеником Запада и США и потому поступить грубо, топорно, невзирая на мнение учителей и покровителей, он в данной ситуации просто не мог.

Конечно, в какой-то степени Михаилу Николаевичу повезло. Ведь в превращении президентской республики в парламентскую, повторим, нет ничего плохого, так же как и в тех поправках, которые были приняты парламентом. Поэтому Саакашвили ничем не рисковал, когда отдавал эти поправки на экспертизу в Венецианскую комиссию, консультационный орган Совета Европы по конституционному праву, и связывал свое подписание новой редакции с мнением европейских авторитетов. Комиссия ничего особо предосудительного в поправках, разумеется, не заметила, и Саакашвили с легким сердцем документ подписал.

Новая редакция конституции на самом деле дает ему почти идеальную возможность остаться во главе страны. Для этого его партии – Объединенному национальному движению – необходимо выиграть очередные парламентские выборы и сделать своего лидера премьер-министром. Исходя из нынешнего расклада политических сил, достаточно высокой поддержки Саакашвили в стране (а если верить итогам недавнего опроса населения, проведенного американским исследовательским институтом, грузинский президент имеет 56-процентный рейтинг), ничего удивительного в будущей победе «саакашвиливцев» не будет.

Получается весьма парадоксальная ситуация: по форме все в Грузии произошло в рамках демократии, а вот по сути все это может привести к открытому издевательству если не над буквой, то над духом основ той самой демократии. (...)

(Борисов А. Поправки к конституции Грузии сохраняют прежнего лидера страны // Newsland (<http://newsland.com/news/detail/id/591663/>). – 2012. – 26.11).

Туреччина

(...) На дійсно серйозні реформи Туреччина зважилася лише останніми роками. Їх започаткував прем'єр-міністр Еджевіт, продовжив уряд Ердогана. До речі, Реджепа Тайіпа Ердогана, колишнього мера Стамбула, лідера Партії справедливості й розвитку, багато хто розглядав як «ісламіста» і традиціоналіста. Поки що його правління ознаменувалося як спробами зближення з ключовими країнами ЄС, так і деяким охолодженням відносин зі США (турецький парламент не схвалив планів використання турецької території та розгортання на ній баз при плануванні війни в Іраку).

З жовтня 2001 року в країні здійснюють серйозну конституційну реформу. Затверджуються права громадян на свободу думки й слова, місця проживання, на особисту безпеку, гендерну рівність, заборонено тортури.

Заборонено смертну кару в мирний час (останнім засудженим був лідер РПК Абдулла Оджалан; на практиці страту після 1984 року не застосовували). Служба новин державного телебачення й радіо почала мовлення курдською мовою, зроблено перші кроки до запровадження освіти цією мовою.

2002 року ухвалено новий цивільний кодекс. У 2002–2003 роках у Туреччині прийняли сім пакетів так званих гармонізаційних законів: згідно з ними, правові та процесуальні норми в державі приводяться у відповідність із так званим європейським правом. Скасовано практику судів і трибуналів національної безпеки. Розширено права громадян на свободу зборів, маніфестацій, більшу свободу дій отримали профспілки. Звільнено з ув'язнення курдських лідерів (крім Оджалана). Зроблено кроки до скорочення впливу армії на громадське й політичне життя. (...)

(Лубенець В. Напередодні «турецького маршу» // ZN.UA. (http://dt.ua/POLITICS/naperedodni_turetskogo_marshu-40896.html). – 2004. – 21.08).

В Турції подвели ітоги референдума. 58 % голосовавших высказались за конституционные поправки. Главные изменения коснутся судебной системы, что позволит ограничить права военных трибуналов, а также снять неприкосновенность с организаторов переворота 80-го года, после которого и была принята действующая Конституция, она поддерживала интересы военной элиты. Правящая партия ликует, по мнению турецкого правительства, это важный шаг на пути к европейским стандартам демократии. Впрочем, есть и другие мнения.

26 поправок к Конституции, 50 миллионов граждан с правом голоса и всего два варианта ответа: «да» или «нет».

Избиратели должны поставить печать на белой бумажке, если они согласны, или на розовой, если нет, и положить ее в конверт.

Совпадение, но белый цвет правящей Партии справедливости и развития. Ее лидер, премьер-министр Эрдоган, главный поборник перемен. Пакет поправок он представляет как важный шаг своей страны к европейской демократии. Но для этого надо перешагнуть через авторитарное наследие.

12 сентября 1980 года. Ровно за тридцать лет до референдума власть в стране захватили генералы под предлогом спасения демократии. Под их руководством и была написана нынешняя Конституция. Она предусматривает, например, иммунитет для организаторов военного переворота. Поправки должны его снять, но главное – изменить судебную систему, которая всегда настолько ревностно охраняла светско-армейские заветы Ататюрка, что два года назад Конституционный суд чуть было не запретил правящую партию за излишние симпатии к

исламским порядкам. (...)

Явка на референдуме – почти 80 %, так заинтересованно турки не голосовали очень давно. Голоса в Турции считают быстро и в прямом эфире. Всего через два часа после закрытия участков обработаны 80 %, и если судить по этим данным, то в большинстве регионов страны, пусть и с небольшим перевесом, проголосовали за изменения в Конституции. После подсчета 99 % голосов ситуация не изменилась, основной закон будет исправлен. Хотя оппозиции удалось настроить против почти половину населения, их главным аргументом была опасность превращения светской страны в исламскую республику. (...)

(Баранов А. Граждане Турции проголосовали за изменение Конституции // Вести (<http://www.vesti.ru/doc.html?id=392076&cid=549>). – 2010. – 13.09).

Состоявшийся 12 сентября референдум по конституционным преобразованиям в Турции усилил позиции нынешнего премьер-министра Турции Реджепа Тайипа Эрдогана. Об этом, передает корреспондент ИА REGNUM Новости, заявил на состоявшейся 28 сентября пресс-конференции *старший научный сотрудник Института востоковедения Национальной Академии наук Армении, тюрколог Артак Шакарян.*

По его словам, благодаря одобрению большинства населения Турции, в Конституцию страны внесены важные демократические изменения, являющиеся очевидным шагом вперед на пути к построению демократического общества.

Так, суды потеряли возможность отбирать паспорта у неугодных властям журналистов и политиков, лишая их возможности выехать из страны. Отныне те же суды не имеют права запрещать деятельность неугодных властям политических партий. (...)

«... подавляющее большинство проголосовавших за конституционные поправки даже не вникали в их суть, отдавая свой голос не столько за реформы Конституции, сколько за Реджепа Эрдогана», – заявил Шакарян.

Вместе с тем он сообщил, что «не все так гладко, как хотелось бы премьер-министру Турции», поскольку 42 % избирателей проголосовали против поправок, а 10 миллионов курдов, проживающих в стране, и вовсе бойкотировали референдум. (...)

(Референдум по конституционным преобразованиям в Турции усилил позиции Эрдогана: тюрколог // ИА REGNUM (<http://www.regnum.ru/news/polit/1329857.html>). – 2010. – 28.09).

Конституционный референдум по итогам которого в конституцию Турции был внесён ряд изменений прошёл 12 сентября 2010 года. 58 процентов голосовавших поддержало введение поправок, 42 % высказались против. Курды бойкотировали референдум. Изменения были направлены на приведение конституции Турции в соответствие со стандартами Европейского союза. Сторонники членства Турции в ЕС надеются, что конституционная реформа ускорит процесс принятия.

В частности, поправки ещё больше ограничивают влияние армии на политическую и общественную жизнь: роль военных трибуналов будет значительно уменьшена, а юридическая неприкосновенность организаторов военного переворота 1980 года будет отменена. Кроме того, количество членов Конституционного суда Турции увеличится от 11 до 17.

С точки зрения властей, эти поправки положат конец ситуации, когда существовала возможность отменить демократический выбор граждан с помощью конституционного суда или армии.

По мнению некоторых экспертов, сам факт проведения референдума подобного характера можно считать конституционной революцией или конституционным переворотом. Фактически, итог референдума является началом демилитаризации конституции 1982 г. и по сути дела, меняет основу турецкой государственности, заложенной в 1920-е гг. Мустафой Кемалем Ататюрком. В отличие от республиканцев, прокурдская Партия мира и демократии (ПМД) призвала к бойкоту референдума.

(Конституционный референдум в Турции (2010) // Википедия ([http://ru.wikipedia.org/wiki/Конституционный_референдум_в_Турции_\(2010\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Конституционный_референдум_в_Турции_(2010)))).

Ирак

Референдум щодо проекту конституції, котрий відбувся 15 жовтня в Іраку, дозволить провести у грудні вибори нового уряду. Адміністрація президента США Джорджа Буша сподівається, що нова конституція об'єднає країну і допоможе зупинити повстання заколотників. (...)

В проекті основного іракського документу біля 140 сторінок. Зрозуміло, що ставлення до нього у 27 мільйонній країні не є однозначним. Шіїти, котрі складають 60 % населення, і курди, які представляють п'яту частину електорату, підтримують конституцію. Сунітська меншість, котра правила в Іраку при Саддамі Хусейні, в цілому висловлюється проти. (...)

В процесі підготовки до референдуму в Іраку поширювалися тексти проекту конституції. Проект був попередньо схвалений тимчасовим

іракським парламентом, але не без тривалих і складних переговорів. Так, проект пропонує федеральний устрій держави, проти чого активно заперечують, суніти, котрі опинилися у меншості, й які у минулі часи відігравали керівну роль у житті країни. Багато хто з сунітів побоювався, що у разі, якщо проект конституції буде схвалений, то може відбутися розкол країни, і в руках шіїтів на півдні Іраку і курдів на півночі опиняться всі прибутки від нафтової промисловості.

На думку експертів за опозицією сунітів приховуються зовсім інші мотиви. Почасти вони виступають проти проекту конституції для створення димової завіси, тому що їх тривожить втрата влади. Історично вони правили Іраком, та якщо зараз придивитися до районів, котрі охоплені повстанням, то це райони, населені сунітами. І в короткотерміновому плані існує загроза, що саме ці райони можуть відпасти від Іраку, оскільки курди і шіїти активно підтримують нинішній уряд. (...)

Іракський уряд за допомогою американців технологічно правильно провів підготовку до референдуму і сам референдум. Однак, дійсно, нестабільна ситуація в країні не може бути ліквідована відразу після схвалення конституції. Після її схвалення залишаться ще два місяці, протягом яких всім політичним силам доведеться вести передвиборчу кампанію у зв'язку з виборами нового постійного уряду, причому конституція допускає різні тлумачення. У кожному разі, новому уряду доведеться мати справу з питаннями федералізму й фінансів. Таким чином, мова йде вже про, м'яко кажучи, неспокійний період, що у такому випадку триватиме до середини грудня, часу поки не відбудуться вибори. А після цього пройде ще три місяці, поки новий уряд не візьме владу у свої руки. (...)

Мільйони іракців, ризикували своїм життям, щоб підтвердити свою підтримку конституції, яка перекреслює песимістичні американські настрої щодо того, що якщо конституція відхилитиметься багатьма виборцями, то це є примарою неминучої громадянської війни. Навпаки, тепер цілком можна говорити, що голосування – це свідчення того, що іракська місія має усі шанси на успіх. (...)

На загал, не зважаючи на її недоліки, нова конституція є найбільш ліберальною у арабському світі. Водночас, безсумнівно, нинішній референдум користуються ще більшою політичною підтримкою у населення Іраку, аніж приголомшуючі парламентські вибори у січні 2005 року. Цього разу 15 мільйонів іракців зареєструвалися для того, щоб проголосувати на референдумі, що на мільйон більше ніж у січні. Цікаво, що більшість нових виборців – це суніти, котрі усвідомили, що бойкот виборів був їхньою помилкою, тому що призвів до занадто нечи-

сельного їхнього представництва в керівних органах у Багдаді.

Після схвалення конституції іракці у грудні оберуть новий і постійно діючий парламент. (...)

Підключення до процесу всіх груп населення було важливим компонентом встановлення влади закону, а також говорило про те, що іракці дійсно залишили минуле позаду, та що жодна окрема група не прагне і не зможе домінувати в Іраку. Це стало важливим сигналом, бо члени Національних зборів розуміють, що демократія – це не просто воля більшості. Вочевидь, що і самі іракські виборці вирішили, що представлений на референдум проект конституції, відповідно до якого країна буде керована у найближчому майбутньому, відповідає їхнім інтересам.

Можна сказати, що нинішній історичний референдум майже напевно принесе ратифікацію конституційного проекту, але цього не буде достатньо для того, аби нівелювати за один раз усі розбіжності, параліч не вирішення яких міг би призвести до громадянської війни. Мільйони іракців проголосували за конституцію, навіть при тому, що не всі її читали її текст, в який після неодноразових узгоджень і домовленостей зміни вносились ще буквально напередодні голосування. Багато жителів Іраку ствердно сказали «так» в надії, що це призведе до формування дієздатного уряду, котрий здатен принести країні стабільність. Протягом останніх тижнів, конституційний референдум формувався як намагання переграти поляризацію в іракському суспільстві, що виникла після парламентських виборів.

Однак, якщо референдум не має на меті й далі поляризувати країну по етнічних лініях, то дух компромісу повинен бути більшим. Конституція, як зазначають експерти, повинна бути швидко переглянута таким чином, щоб дозволити у майбутньому більшій кількості членів колишньої правлячої партії «Баас» (велику частину якої становили представники сунітської еліти), балотуватися й займати державні пости. Також не можна дозволити створення окремого шіїтського суперрегіону, котрий би простирався поперек великої південної половини країни, зі 80 % нафтових ресурсів Іраку. (...)

Таким чином, можна зробити висновок, що схвалення конституції, (...) ще не є чарівним вирішенням усіх проблем накопичених за тривалий час протистояння. Вони лише початок тривалого процесу, котрий у остаточному підсумку, може «підірвати» повстання і призвести до створення коаліційного уряду народної довіри. Але на цьому шляху існує багато пасток. Хоча схвалення конституції саме по собі не буде гарантувати успіху демократії, проте наявність конституції є необхідною

умовою встановлення подібної демократії.

(Каспрук В. Конституційний референдум – шлях до нового майбутнього Іраку // Блог на WordPress.com (<http://vkaspruk.wordpress.com/2012/10/06/конституційний-референдум-шлях-до-но/>). – 2012. – 06.10).

ПОГЛЯД АНАЛІТИКІВ: «РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І ПОСТРАДЯНСЬКІ РЕАЛІЇ»

Президент, як центральна фігура в системі органів державної влади, виступає гарантом конституції, сприяє її впровадженню, змінам і відповідає за чітке виконання Конституції та законів країни взагалі. Президент володіє широкими повноваженнями в сфері законотворчої діяльності – правом законодавчої ініціативи, а в президентських республіках – і правом порушувати конституційний процес, тобто ініціювати на розгляд політиків і суспільства свій проект нової Конституції або конституційних змін. В останньому випадку він, разом з парламентом чи окремо, бере на себе відповідальність за майбутнє держави і суспільства, але не завжди несе відповідальність перед законом за наслідки таких змін.

Актуальність даної проблеми зумовлена й тим, що нині в Україні здійснюється шоста спроба змінити Конституцію держави за 15 років після її схвалення Верховною Радою у 1996 р. Зазначимо, що двічі у 2004-2006 рр. і 2010 р. цього вдавалося досягти. Проте, це коштувало державі як значних матеріальних витрат, так і суспільно-політичної нестабільності, а як результат – в 2010 р. повернення до проекту Конституції 1996 р.

Особливість нинішньої ситуації полягає в тому, що чинний Президент, який офіційно ініціював конституційний процес отримав конституційне право вносити зміни до Конституції шляхом референдуму за народною ініціативою, чого не мали його попередники. Українські і західні експерти і політики розцінюють цей закон як додатковий механізм в руках президента під час традиційного не тільки для України, а й більшості країн СНД протистояння між ним і парламентом за владу. Тепер виявляється ситуація, що через референдум буде прийнята нова Конституція, а Верховну раду просто поставлять перед фактом. *(Слободчук С. Референдум превратит Януковича в Пиночета // **Новости всемирной сети** (<http://news-w.com/62782-47798/>). – 2012. – 21.11).*

З огляду на нижче зазначене, в статті аналізується світовий і, зокрема пострадянських досвід внесення конституційних змін.

Крім глави держави, зокрема президента, пропонувати проект змін до конституції в різних державах можуть також: уряд, певна група депутатів парламенту, суб'єкти федерації (в Бразилії – більше половини штатів, у США – 2/3 штатів). Але в низці випадків для всіх них встановлюються особливі критерії. Так, у різних країнах для цього потрібна пропозиція певної кількості депутатів (наприклад, в Греції – 150 депутатів, в Туреччині, Мавританії, Конго, Беніні та ін. – 1/3, а на Філіппінах – 3/4 депутатів).

У США поправку до конституції може внести і один депутат, і за 200 років їх було запропоновано понад 10 тис., але схвалено тільки 27. Поправки до конституцій штатів у США можуть бути внесені і в порядку народної ініціативи – групою виборців: в різних штатах від 3 до 20 % виборців, що брали участь в останніх виборах губернатора штату. Поправки затверджуються парламентською більшістю^{1*}.

У таких країнах як Азербайджан, Австрія, Білорусія, Грузія, Естонія, Латвія, Македонія, Польща, Росія, Хорватія, Франція та Бельгія глава держави може ініціювати перегляд конституції. При цьому у Франції, Бельгії та Румунії Президент здійснює це за пропозицією глави уряду. *(Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Изменение, дополнение и отмена конституции // Конституционное Право. Учебник для ВУЗ. – Москва: Юристъ. – 2000 (<http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-1/index.htm>)).*

Проте, змінити Конституцію навіть президентам інколи досить складно. Особливо якщо процес змін юридично ускладнений. Такі конституції називаються «жорсткими». Конституції, які змінюються в

1* Поправка традиційно схвалюється не простою, а кваліфікованою більшістю в кожній палаті парламенту (2/3 загального числа голосів в Австрії, Італії, Нідерландах и др., 3/5 – в Греції, Іспанії) або (що рідше) на спільному засіданні палат (3/5 голосів у Франції). Часто таке рішення потрібно схвалити парламентом двічі з певним інтервалом (в Греції – не менше місяця, в Італії – 3 місяці). В деяких країнах другий вотум повинен мати місце тільки після обрання нового складу парламенту (Бельгія, Фінляндія). Після того як парламент схвалив поправку до конституції, в деяких федераціях його рішення повинно бути затверджено певною більшістю суб'єктів федерації (в США – 3/4). В Данії, Швейцарії, деяких інших країнах воно затверджується референдумом. У Франції вказані 3/5 голосів конгресу (спільного засідання палат) – це також схвалене рішення палат. Певні статті конституції змінюються рішенням кваліфікованої більшості, інші – простою більшістю (наприклад, в Індії).

тому ж порядку, що і звичайне законодавство називаються «гнучкими». Водночас, світовий історичний досвід засвідчує, що головним чинником стабільності конституцій, тобто тривалого її існування без змін є стабільність існуючого суспільно-політичного устрою, а також висока загальна політична й правова культура суспільства. Прикладом можуть слугувати Конституції США 1787 р., Японії 1949 р., Данії 1953 р. і ін. Проте, чимало «жорстких» конституцій через нестабільність політичних режимів часто піддавалися перегляду (в Мексиці, багатьох африканських країнах та ін.). Водночас чимало формально «гнучких» конституцій виявлялися досить стабільними унаслідок стабільності існуючих політичних режимів. Під час змін і доповнень «гнучких» конституцій традиційно не виникає особливих ускладнень. Такими є конституції Нової Зеландії, Ізраїлю, Саудівської Аравії, Монако та інших держав. Для зміни «жорстких» конституцій найчастіше потрібне отримання не простої, а кваліфікованої більшості в парламенті (2/3 – у Австрії, Італії, Нідерландах та інших або 3/5 голосів – у Франції, Іспанії, Греції та ін.), а в низці випадків ще й затвердження поправок на референдумі (Швейцарія, Данія). У деяких Федеративних державах (Мексика, Бразилія та ін.) для їх схвалення потрібна також більшість суб'єктів федерації: в Росії – 2/3 суб'єктів РФ, а в США – всіх штатів. Іноді впроваджується і така додаткова умова, як повторне голосування поправок в парламенті через певний проміжок часу (Італія, Бельгія, Греція, Фінляндія та ін.)

Інколи частина статей конституції змінюється в звичайному порядку, а частина – в жорсткому, складному. Ще один варіант – це коли конституції містять спеціальні положення, що виключають будь-яку можливість зміни їх окремих статей чи розділів. Так, у конституціях Італії, Франції і низки інших країн прямо вказується, що встановлена республіканська форма правління не може бути предметом перегляду. У Конституції Греції забороняється перегляд не лише форми правління, а й інших основ держави. В Основному законі ФРН також не допускається зміна низки статей, пов'язаних з основами конституційного ладу, правами людини і федеративним устроєм країни. У Мавританії і Буркіна-Фасо забороняється зміна республіканської форми правління і багатопартійності. В Іспанії, Шрі-Ланці, на Мадагаскарі – це норми про права і свободи людини; в Індії та Пакистані – статті про федеративний устрій; в Алжирі та Мозамбіку – про вищі органи влади; в Індії, Болгарії, Ефіопії та інших – про порядок зміни конституції і т.д. У низці випадків у конституціях встановлюється строк, упродовж якого вони не підлягають перегляду (в Португалії, Бразилії, Греції, наприклад, не рані-

ше 5 років). Нерідко не допускається зміна конституцій в період надзвичайного, військового та іншого особливого становища (наприклад, в Іспанії, Бельгії, Бразилії, Румунії, Естонії, та ін.) або під час посягання на територіальну цілісність країни (Франція, Гвінея, Конго, Малі та ін.). Яскравим прикладом вище зазначеного може бути Конституція Румунії, у якій предметом перегляду не можуть бути положення, що стосуються національного, незалежного, єдиного і неподільного характеру румунської держави, республіканської форми правління, територіальної цілісності, незалежності юстиції, політичного плюралізму та офіційної мови. Крім того, не може проводитися ніякий перегляд, якщо його результатом може стати скасування основних прав і свобод громадян або їх гарантій. Конституція не може переглядатися у період воєнного стану або надзвичайного стану і під час війни. (*Енгибарян Р. В. Тадевосян Э. В. «Конституционное Право» // Учебник для ВУЗ. – Москва: Юристъ. – 2000 (<http://www.bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-1/index.htm> /)*).

Всі конституції країн СНД є жорсткими. Наприклад, законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту двом статтям Конституції – 157 і 158. Конституція України не може бути змінена, якщо передбачається скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України. Ця ж стаття встановлює заборону на зміну Конституції в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також в останні шість місяців повноважень парламенту. Аналогічні статті мають конституції Білорусії та Молдови.

Стаття 158, згідно з якою Конституційний Суд України перевіряє законопроект про внесення змін до Конституції, встановлює періодичність розгляду таких питань – не раніше ніж один раз на рік.

У Киргизстані, Узбекистані та інших країнах СНД, якщо пропозиція про зміни і доповнення конституції республіки не схвалена парламентом, то вона може бути відновлена не раніше ніж через рік.

Механізми внесення змін і доповнень. Традиційно зміна конституцій здійснюється шляхом виключення з тексту скасованих положень, заміни старих положень новими або доповнення знову прийнятими. Але іноді цей процес проходить в іншій формі: старий текст, що перестає діяти, зберігається, а до нього приймаються поправки, які публікуються слідом за старим текстом. Вперше і найбільш наочно такий спосіб зміни конституції використовували США. Пізніше його застосували Венесуе-

ла, колишні Югославія і частково Чехословаччина. Кожен з цих способів має свої переваги і свої недоліки: перший (традиційний) – скорочує обсяг тексту, полегшує визначення діючих норм і їх видимість, але не відображає їх еволюцію, динаміку в історичному плані; другий (американський) – дозволяє порівнювати минулі і діючі норми, що буває важливо для їх розуміння, тлумачення та застосування, але ускладнює користування текстом, оскільки вимагає відмежування його діючої частини від недіючої.

Крім права порушувати конституційний процес і права законодавчої ініціативи, президент, як гарант конституції, володіє ще й м'яким правом відкладеного вето. Тобто він може не пізніше встановленого конституцією терміну (10 днів – у Грузії, 7 днів – в Туркменістані) повернути парламенту законопроект зі своїми зауваженнями для повторного обговорення і голосування.

Президент Вірменії у 21-денний термін після отримання проекту Конституції та внесених до неї поправок може повернути їх в Національні Збори зі своїми запереченнями та пропозиціями, зажадавши нового обговорення.

Однак право президентського вето не застосовується до конституційних законів (зміни і доповнень), які приймаються кваліфікованою більшістю законодавчих органів, а також до законів, які схвалюються на референдумі. Якщо парламент підтвердить своє рішення, президент підписує і оприлюднює закон. Якщо президент не висловив свого ставлення до закону в термін, відведений для його розгляду, і не зажадав повторного його розгляду, він зобов'язаний підписати закон, тобто провести промугляцію (підписання і оприлюднення) законів.

У більшості випадків конституційні поправки не підлягають вето глави держави, тобто його вимозі відкласти чи повернути закон для повторного розгляду з метою доопрацювання. Але в деяких країнах (президентських і напівпрезидентських республіках) таке право глави держави поширюється і на закони про поправки (Індія, Нідерланди, Пакистан), хоча на практиці не застосовуються. У Туреччині Президент може відхилити закони, пов'язані з внесенням конституційних поправок для подальшого розгляду. Якщо парламент більшістю в 2/3 голосів схвалює проект закону, відхилений Президентом, то глава держави може винести закон на референдум. Якщо закон схвалено 3/5 або менше, ніж 2/3 від загального числа депутатів парламенту і не відхилений Президентом для подальшого розгляду, він публікується в урядовому віснику і виноситься на референдум.

У Латвії також проект поправок до Конституції або законопроект Президент передає Сейму. Якщо останній не схвалить проект без сут-

тевих змін, то він передається на всенародне голосування.

Крім того, президенти можуть призначати референдум за власною ініціативою (Білорусь) або рішенням парламенту (Туркменістан) для схвалення конституційних змін.

Президенти СНД мають також право опротестувати в Конституційному Суді ухвалений парламентом закон. Так, в Україні за конституційними поданнями Президента Конституційний Суд України здійснює офіційне тлумачення положень конституції. *(Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. Учебное пособие Москва. – Юристы. – 1999. § 3. Компетенция президента в зарубежных странах СНГ (http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1019_page_70.html СНГ).*

Отже, майже без зміни залишається така функція президента як глави держави – це промульгація – підписання й опублікування поправок чи змін до конституції. Президент Республіки Португалії не може відмовити в промульгації закону про перегляд. В Азербайджані доповнення до Конституції у вигляді конституційних законів, які схвалюються двічі Міллі Меджлісом АР більшістю в 2/3 депутатських голосів подаються на підпис Президенту Республіки. Конституційний закон, вдруге прийнятий парламентом, набуває чинності також після його підписання Президентом Азербайджану.

У парламентських республіках глави держав найчастіше не володіють як правом ініціювання перегляду конституції, так і правом відкладеного вето. Проте під час зміни конституції вони зберігають такі повноваження як промульгація нового закону та призначення конституційного референдуму. Наприклад, Президент Республіки Польщі підписує закон упродовж 21 дня з дня його подання і видає указ про його опублікуванні в «Дзеннік Статут Жечіпосполітей польського».

В Естонії Закон про зміну Конституції опубліковується Президентом Республіки і набуває чинності у строк, встановлений самим законом, але не раніше трьох місяців після опублікування.

У більшості президентських республік конституційний закон, схвалений на референдумі або суб'єктами федерації, взагалі не потребує промульгації главою держави (США, Франція, Югославія, Мадагаскар і ін.). В Україні також закони схвалені на всенародному референдумі є остаточними і не потребують будь-якого затвердження, зокрема і Президента, і Верховної Ради. *(Чиркин В. Е. Разработка, принятие и изменение конституции // Конституционное право зарубежных стран. (http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1880_13.html)).*

Оскільки конституції країн СНД і, зокрема, України є жорсткими,

тому зміни й доповнення до них можуть здійснюватися трьома основними шляхами: 1) парламентським; 2) на основі референдуму; 3) поєднанням двох попередніх способів. Це означає, що президент може ініціювати конституційний процес через парламент або за народною ініціативою, якщо його ініційовано з додержанням визначених Конституцією та законами вимог. У другому випадку зміни вносяться через всенародний референдум. В окремих випадках, як, наприклад, до нинішнього часу в Україні глава держави міг це зробити тільки через затвердження змін вищим законодавчим органом. В інших країнах через референдум в обхід парламенту. А в третьому випадку, президент міг подати зміни на референдум, якщо їх не підтримав парламент.

В Україні законопроект про внесення змін до Конституції, крім розділу I – «Загальні положення»; розділу III – «Вибори. Референдум» і розділу XIII – «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом Республіки або не менше ніж 1/3 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. А конституційна законодавча ініціатива стосовно розділів I, III і XIII належить поряд з Президентом Республіки не 1/3, а 2/3 народних депутатів.

У Вірменії Конституція приймається і змінюється виключно референдумом, скликаним за ініціативою Президента Республіки або Національних Зборів. Конституційний референдум призначається Президентом Республіки за пропозицією або за згодою більшості від загальної кількості депутатів Національних Зборів. Президент у термін, встановлений Національними Зборами, вносить на референдум проект Конституції чи поправок, повторно запропонованих Національними Зборами не менше ніж 2/3 голосів від загальної кількості депутатів.

Однак досвід пострадянського простору доводить, що президенти СНД не тільки скористалися своїм правом змінювати конституцію, а й часто здійснювали це в обхід основного закону. Вони вносили зміни в конституції своїх країн як через парламент, так і шляхом проведення референдумів, зокрема й для продовження свої президентських термінів і скасування обмежень на два послідовні президентські строки для однієї особи. Завдяки цьому вони здобували право балотуватися на посаду глави держави необмежену кількість разів. Так, у 1995 р. шляхом проведення референдуму в Казахстані був продовжений на чотири роки президентський термін Н. Назарбаєва. У 2000 р. казахський парламент схвалив закон «Про першого президента Казахстану», яким фактично закріпив за Назарбаєвим президентські повноваження пожиттєво. Згідно з законом, після можливої відставки з вищої державної

посади, Назарбаєв може офіційно звертатися до народу, державних органів і Президента з найважливіших питань. Він отримав особисту недоторканість і можливість виступати перед парламентом, на засіданнях уряду, очолювати АНК, входити до складу Ради безпеки.

У 2003 р. таджицький парламент схвалив поправки до Конституції, які дозволили чинному президенту – Е. Рахмонову – брати участь у виборах ще два рази, починаючи з 2006 р.

У жовтні 2004 р. в Білорусії під час парламентських виборів, з ініціативи президента, був проведений черговий всенародний референдум. Цього разу білоруський народ всупереч чинній Конституції дозволив, як виняток, чинному президенту втретє висунути свою кандидатуру на президентські вибори 2006 р. Аналогічно в 2009 р. в Азербайджані завдяки всенародному референдуму І. Алієв також отримав можливість пропонувати свою кандидатуру на вищу державну посаду більше двох термінів. Тобто в двох останніх випадках шляхом референдумів були значно розширені права президентів. (*Продление полномочий Назарбаева признали неконституционным // Грани. Ру (<http://grani.ru/Politics/World/Asia/m.185806.html>). – 2011. – 31.01; Александр Лукашенко обеспечил себе пожизненное Президентство // Газета «Коммерсантъ» (<http://kommersant.ru/doc/515812> № 194 (3033). – 2004. 16.10; Дуднік О. Трансформація інституту президентства в країнах СНД (2005-2006 рр.) // Політичний менеджмент. Спеціальний випуск. – 2008. – С. 214-227).*

Діяльність президента Казахстану Н. Назарбаєва є прикладом того, як глава держави часто змінював «жорстку» конституцію країни на власний розсуд, використовуючи підпорядковані йому вищі судові та законодавчі органи країни, а також спеціально створений для цього конституційно-дорадчий орган.

Так, у березні 1995 р. в Казахстані рішенням Конституційного суду країни був вдруге розпущений парламент, який не діяв більше півроку – до грудня 1995 р. У цей період вся влада була монополізована особисто Президентом і його адміністрацією, а парламент як інститут реалізації інтересів і волі народу з того часу практично перестав існувати. Тоді з ініціативи Н. Назарбаєва була скликана «Асамблея народів Казахстану» (АНК) (консультативно-дорадчий, а не конституційний орган), яка схвалила два закони «Про тимчасове наділення президента і голів державних адміністрацій додатковими повноваженнями» і «Про дострокове припинення діяльності парламенту». Таким чином, президент фактично перетворився в одноосібного правителя, який сконцентрував

у своїх руках виконавчу, законодавчу і судову гілки влади^{2*}. Крім того, він міг призначати референдум і запроваджувати в країні надзвичайний стан, що було прямим порушенням Конституції.

Тоді ж АНК схвалила рішення про проведення двох всенародних референдумів. На першому від 29 квітня 1995 р. (уже згаданому) були продовжені повноваження чинного глави держави до 2000 р., що суперечило чинній Конституції, адже у 1996 р. мали відбутися чергові президентські вибори; а на другому – 30 серпня, була схвалена нова конституція, яку назвали «президентською». Згідно з нею глава держави отримав необмежені повноваження стосовно парламенту та уряду^{3*}.

Наприкінці 2004 р. Назарбаєв створив Національний комітет з питань демократизації (НКПД) для підготовки нової конституційної реформи. Опозиція відмовилась від участі в НКПД. У 2005 р., під час передвиборчої президентської кампанії, Н. Назарбаєв запропонував провести конституційну реформу з метою розширити повноваження парламенту і перетворити Казахстан в парламентсько-президентську республіку, чого також домагалася опозиція.

2* Президент отримав право обирати конституційний, верховний і арбітражний суд, призначати генерального прокурора, голову правління національного банку.

3* Президент отримав право розпускати парламент, якщо останній двічі відхилить запропоновану главою держави кандидатуру прем'єр-міністра. Президент може призначати чергові й дострокові парламентські вибори, приймати рішення щодо проведення республіканських референдумів. Він підписує представлені Сенатом закони, обнародує їх або повертає для повторного обговорення. Разом з тим Президент може видавати закони і укази, що мають силу закону. Президент визначає структуру уряду, призначає прем'єр-міністра, частину сенаторів, Генерального Прокурора, голів Національного банку, Комітету Національної безпеки, Рахункового комітету. Він доручає уряду вносити до парламенту законопроекти, відміняє або призупиняє дію урядових актів, затверджує державні програми, єдиною системою фінансування. Він є Верховним головнокомандуючим і може запровадити надзвичайний або воєнний стан, провести мобілізацію населення. Згідно з конституцією честь і гідність глави держави недоторкані. Він може зазнати судового переслідування тільки у випадку державної зради, визначення якої в Конституції не дається.

4* Згідно з Конституцією РК, одна і та ж особа не може обиратися Президентом більше двох разів. Це обмеження не поширюється на першого Президента Казахстану – Н. Назарбаєва.

У травні 2007 р. парламент країни більшістю голосів схвалив поправки до Конституції, які частково перерозподіляли повноваження між главою держави і вищим законодавчим органом. Термін повноважень Президента країни було скорочено з семи до п'яти років. Але Н. Назарбаєв як перший Президент, якому належить історична роль в становленні незалежної держави, а також з огляду на необхідність завершення розпочатих ним реформ, отримав право балотуватися в Президенти більше двох разів^{4*}, а також – розпускати парламент, або тільки одну його нижню палату, призначати вибори до парламенту, міністрів закордонних справ, оборони, юстиції і внутрішніх справ. Главі держави була дозволена діяльність в політичній партії на період виконання ним своїх повноважень.

Кількість сенаторів, яких призначатиме президент, збільшено з 7 до 15 осіб, запроваджено інститут кооптації в Мажиліс 9 осіб від очолюваної Назарбаєвим АНК, таким чином, 24 народних депутатів безпосередньо призначатимуться президентом.

У червні 2007 р. президент Казахстану Н. Назарбаєв затвердив конституційні зміни в країні.

Конституційна реформа зберегла надмірно централізований характер політико-владної системи Казахстану. Вона послабили демократію в РК, але максимально посилила позиції Н. Назарбаєва, зокрема, в стані правлячої еліти. Назарбаєв назвав все це побудовою демократії «азіатської моделі».

Після конституційної реформи в РК відбулися дострокові парламентські вибори, ініційовані самими депутатами і підтримані Президентом. Їхнім результатом стало утворення в країні однопартійної політичної системи. Адже в парламент пройшла тільки президентська партія «Нур Отан» (Батьківщина).

Отже, конституційна реформа разом зі зміцненням «Нур Отан» дозволила казахському керівництву сформувати надійний механізм передачі влади й злагоджену систему стримувань і противаг до чергових президентських виборів 2012 р., а нова редакція Конституції дозволить Назарбаєву балотуватися в президенти необмежену кількість разів.

Так, уже на початку 2011 р. депутати однопартійного казахського парламенту схвалили внесення змін до конституції, що передбачали

^{4*} Особливості конституційної реформи в Киргизії в 2006 р. автор даного дослідження розглянув у статті «Конституційний процес в Киргизії (2005-2006 рр.) в контексті причин та наслідків «революції тюльпанів», опублікованій в Зб. наук. праць викл. та студ. Ін-ту схід. мов Київ. нац. лінгв. ун-ту «Українська орієнталістика». – К. – 2007-2008. – Вип. 2-3.

замінити президентські вибори 2012 р. конституційним референдумом про продовження президентського строку Назарбаєва до 2020 р. Назарбаєв передав законопроект у Конституційну раду Республіки, яка визнала його не відповідним Конституції країни. Тоді Президент Назарбаєв відмовився від продовження нинішнього президентського строку, і невідомо, користуючись яким конституційним правом призначив замість референдуму дострокові президентські вибори, подаючи їх як демократичну альтернативу референдуму. Як наслідок Н. Назарбаєв переміг на дострокових президентських виборах, що відбулися 3-го квітня 2011 р.

У пострадянській Киргизії з часу здобуття незалежності за безпосередньої участі президентів країни відбулося сім конституційних реформ. Чотири з них після «революції тюльпанів» 2005 р., а три упродовж майже року – листопад 2006 р. – жовтень 2007 р. Вони то відміняли, то відновлювали президентську форму правління. Спочатку 8 листопада 2006 р. під тиском опозиційного руху «За реформи» депутати прийняли запропоновану опозицією Конституцію, яка суттєво обмежила повноваження Президента і, фактично, перетворила Киргизію в парламентську державу. Однак, уже 30-го грудня 2006 року під тиском президента, який міг розпустити новообраний законодавчий орган депутати схвалили другий проект Основного закону, який в республіці назвали «Конституцією реваншу влади». Груднева редакція киргизької Конституції 2006 р. повернула республіку на ті ж самі початкові конституційні позиції, що стали причиною політичної кризи 2004–2005 рр., яка, в свою чергу, сприяла поваленню 24 березня 2005 р. режиму А. Акаєва. За цим проектом повноваження Президента були розширені^{5*}.

У березні 2007 р. під час відзначення другої річниці «народної революції тюльпанів» глава держави К. Бакієв підписав і направив до парламенту проект закону про зміни до Конституції країни, розроблений робочою групою на чолі з прем'єр-міністром А. Атамбаєвим, за участі поміркованої опозиції. 21 жовтня 2007 р. під час загальнонародного референдуму була схвалена нова редакція Конституції Киргизької Республіки (КР). Згідно з якою президент і парламент зберігали свої повнова-

6* Глава держави оголосив про намір внести ряд поправок до Закону про політичні партії, заборонити перебування на керівних партійних посадах понад певного терміну; знизити мінімальну кількість членів партії, необхідну для її реєстрації, гарантувати парламентським партіям висвітлення їх роботи в державних ЗМІ, а також «розширювати вільний простір Інтернету і цифрового телебачення».

ження до наступних виборів, а уряд ішов у відставку. В основу нового законопроекту лягли положення листопадової Конституції 2006 р.

Нова Конституція не гарантувала рівності гілок влади, а дозволяла президенту їх контролювати. Перехід до парламентської форми правління знову відкладався на невизначений час. *(Дуднік О. Конституційний процес в Киргизії (2005-2006 рр.) в контексті причин та наслідків «революції тюльпанів» // Українська орієнталістика: Зб. наук. праць викл. та студ. Ін-ту схід. мов Київ. нац. лінгв. ун-ту. – К. – 2007-2008. – Вип. 2-3.; Дуднік О. Черговий етап конституційної реформи в Киргизії за проектом Президента К. Бакієва // Становлення та розвиток української державності: Збірник наукових матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції 2008 р. – К: Вид-во МАУП. – Вип. 2. – 2010. – С. 483-497).*

На початку 2010 р в Киргизії була здійснена спроба черговий раз змінити Конституцію. В січні Конституційний суд схвалив ініційовані президентом в грудні 2009 р. поправки до Основного закону. Прихильники влади вважали, що нововведення допоможуть ефективніше керувати країною, а опозиція вбачала в ній загрозу встановлення монархії. Адже президент наділявся правом формувати дорадчі і консультативні органи, зокрема Президентську нараду.

Головна інтрига полягала в зміні порядку передачі повноважень президента, якщо він з певних причин не зможе виконувати свої обов'язки. Раніше за подібного розвитку ситуації виконуючим обов'язки глави держави ставав спікер парламенту, другим на черзі був прем'єр-міністр. Внесена президентом поправка передбачала передачу повноважень, до обрання нового глави держави, особі, яка визначається «Президентською нарадою». Останню формує чинний президент з представників парламенту, уряду та інших органів і організацій. Тобто на президентській посаді в будь-який момент могла опинитися непередбачувана особа. Конституційний суд вважав, що пункт про передачу повноважень глави держави потрібно доопрацювати, адже Президентська нарада – це дорадчий орган, який не має права висувати «будь-яку особу», яка буде виконувати повноваження глави держави. Після виправлення цього зауваження нова редакція Конституції мала бути направлена в парламент. Оскільки парламент Киргизії був повністю підконтрольний президенту, ніхто не сумнівався, що поправки будуть схвалені. Аналітики і опозиція оцінювали дані зміни як підготовку для встановлення в майбутньому династичного правління. Проте, конституційні зміни запропоновані президентом стали однією з причин чергової політичної кризи в Рес-

публіці, унаслідок якої К. Бакієва було усунуто від влади, він змушений був залишити країну. *(Михайлов Г. Киргизский разворот к монархии // Независимая газета. – 2010. – 01.25).*

Після того влітку 2010 р. в Киргизії, в умовах тимчасового уряду і Президента – Р. Отунбасової, на всенародному референдумі була схвалена нова конституція, яка послабила повноваження президента на користь парламенту. Киргизія стала парламентсько-президентською республікою.

Отже, в даному випадку президент не зміг через парламент провести вигідні для нього конституційні зміни.

Прикладом вдалого внесення президентських змін до Конституції через фактично підконтрольний главі державі вищий законодавчий орган є Росія. Так, 11 листопада 2008 р. президент Росії Дм. Медведев вніс до Державної думи законопроект про «збільшення терміну конституційних повноважень Президента і Державної Думи до 6 і 5 років відповідно, а також розширення конституційних права Федеральних зборів, наділивши їх контрольними функціями стосовно виконавчої влади. Дума має формуватися тільки з осіб, обраних до регіональних представницьких органів та органів місцевого самоврядування, тобто з громадян, які мають досвід публічного обрання. Крім того запропонував скасувати «ценз осілості» для кандидатів у сенатори.

Дм. Медведев пояснив цю пропозицію тим, що президенту і Держдумі потрібно час на реалізацію складних завдань, які стоять перед державою: боротьба з кризою, військова реформа, розвиток демократичних інститутів, підтримка стабільності. За його словами, розвиток Росії можливий, якщо авторитет президента і Держдуми буде достатньо високий і заснований на практичних результатах, а не передвиборчих обіцянках. На думку Медведева, це буде можливо, якщо «у них буде достатньо часу, щоб їх реалізувати». При цьому Президент вважав, що він пропонує не змінювати Конституцію, а тільки її «скорегувати», оскільки його пропозиції не змінюють конституційних основ. Крім того, російський президент оголосив про нововведення щодо «підвищення народного представництва при владі», зокрема, скасування грошової застави для учасників виборів і поетапне зниження кількості підписів, які потрібно зібрати офіційно зареєстрованим партіям для участі у виборах, а для партій, що набрали на виборах в Держдуму більше 5 % – зовсім скасувати необхідність збору підписів. Нині від цього звільнені тільки партії, що мають фракції в Державній думі^{6*}. Медведев також пропонував надати органам місцевого самоврядування право контролювати і усувати з посад керівників муніципалітетів і залучати до зако-

нодавчої роботи неурядові організації.

Держдума знехтувала останніми пропозиціями Президента щодо внесення змін до конституції і схвалила тільки перші дві поправки. Вони набули чинності і почали діяти з моменту опублікування в «Російській газеті». Цим правом скористалися тільки законодавці і президент, яких обрали у 2011 і 2012 рр. (*Гарант меняет Конституцию. Медведев поменял Конституцию и увеличил президентский срок до 6 лет* (<http://www.kasparov.ru/material.php?id=49116AFE676AF>). – 2008. – 05.11; *Галяміна Ю. Семикин А. Президентские поправки в Конституцию РФ вступили в силу // ВЕСТИ* (<http://www.vesti.ru/doc.html?id=238310>). – 2008. – 31.10). Це приклад зміни конституції з ініціативи президента під наступні вибори і окремих політиків.

У Грузії після гострих дебатів у жовтні 2010 р. парламент країни схвалив п'ять основних поправок до Конституції, які вступають в силу після інавгурації нового президента в 2013 р. Упродовж двох років Президент М. Саакашвілі формував ці конституційні зміни для обмеження повноважень президента і розширення повноважень прем'єр-міністра. Адже у 2013 р. закінчиться його другий і останній термін президентства. Таким чином, М. Саакашвілі хотів зберегти за собою владу уже в ролі майбутнього прем'єр-міністра. Проте глава держави уже прорахувався, адже під час парламентських виборів 2012 р. переміг опозиційний блок «Грузинська мрія». Тепер посада прем'єра більш всього дістанеться опозиційному лідеру – Бідзіні Іванішвілі, який заявив, що нікого не залишить з уряду Саакашвілі. (*Гладковська В. Конституційна реформа як засіб збереження влади: досвід пострадянського простору // Українська правда* (<file://localhost/D:/Hest.SNG/pravda.com.ua/articles201211306978516.html>). – 2012. – 30.11).

Висновки. Отже, світовий досвід конституційних змін показує, що цей процес здебільшого юридично ускладнений самими конституціями, які в таких випадках називаються «жорсткими». Вони можуть містити положення, що не підлягають змінам взагалі або частково, або обмежують можливість внесення змін у певний часовий період – 5 чи 10 років, або не допускають поправок за умов складної ситуації, в якій перебуває держава.

Головним же чинником стабільності як «жорстких», так і «гнучких» конституцій, тобто тривалої незмінності їх існування, є стабільність існуючого суспільно-політичного устрою, а також висока загальна політична й правова культура суспільства.

Зважаючи на це, роль президентів, навіть у президентських і президентсько-парламентських республіках, щодо ініціювання і здійснення кон-

ституційного процесу не є винятковою. Здебільшого вона урівноважується органами інших вищих органів влади – законодавчих і судових, як на етапі ініціювання, так і під час затвердження змін чи нових проєктів конституції.

Водночас у конституційному процесі роль президентів має свої характерні особливості. По-перше, президенти традиційно виступають гарантами конституції, а значить своєю діяльністю мають запобігати частим і несуттєвим її змінам. По-друге, в залежності від форми державного правління (президентська чи парламентська республіка) глави держав володіють не тільки правом порушувати конституційний процес, що також традиційно належить депутатам, інколи урядам і суб'єктам федеративних держав, а й правом м'якого відкладеного вето та правом промультяції законів. Останні два можна вважати виключним правом президентів. Хоча у парламентських і навіть парламентарно-президентських республіках глава держави найчастіше позбавлений права м'якого відкладеного вето.

Ініціювати конституційний процес президент може з власної ініціативи за підтримки відповідної кількості депутатів парламенту, уряду, суб'єктів федерації, в окремих випадках – народу. Відповідно й затверджуватися такі зміни можуть у різних країнах не тільки парламентами, а й суб'єктами федерації та на всенародному референдумі. Якщо затвердження конституційних змін чи нового проєкту конституції відбувається без рішення (тобто в обхід) одного з вищих органів влади – парламенту, конституційного суду чи суб'єкту федерації, наприклад, тільки шляхом референдуму, це може бути однією з ознак порушення конституції. Адже, згідно з демократичними традиціями, проєкт нової конституції чи конституційних змін має бути узгоджений і затверджений щонайменше двома іншими вищими органами державної влади – судовими і законодавчими, інколи ще й всенародним плебісцитом, а в федеративних об'єднаннях – суб'єктами федерації.

Розвиток країн СНД показує, що незважаючи на те, що конституції всіх держав Співдружності є «жорсткими», вони часто змінюються саме президентами. Головними чинниками цього є політична нестабільність існуючих режимів, низька політична й правова культура громадян і нерозвиненість громадянського суспільства взагалі. Це дозволяє окремим главам держав порушувати конституційні засади у власних інтересах. Найчастіше це відбувається тоді, коли президент підпорядкував собі одну чи відразу дві інші (не говорячи про четверту) гілки влади – парламент і вищий конституційний суд. Завдяки цьому й виникає можливість зміни Основного закону як засобу посилення й збе-

реження влади главою держави. Прикладами є більшість держав СНД, в даному випадку – Казахстан, Киргизія, Росія та Грузія. Щоправда, в останньому випадку Президент М.Саакашвілі прорахувався, адже він мав недостатньо сильні й стійкі позиції в державі, щоб проведена з його ініціативи реформа, дійсно за західними демократичними принципами, сприяла в майбутньому збереженню за ним влади.

*О. Дуднік, канд. іст. наук, с.н.с.
Фонду Президентів України*

Для нотаток

Комп'ютерна верстка

В. Струнгар

Підп. до друку 11.12.12

Формат 60x84/16. Друк. офс. Папір офс.

Видається в друкованому та електронному вигляді.

Видруковано в науково-видавничому центрі НБУВ.
НБУВ, пр-т 40-річчя Жовтня, 3, Київ, 03039, Україна

Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 5358 від 3.08.2001